第一章

序言

背景资料

1.1 位于赤鱲角的新香港国际机场，由一九九八年七月六日开始供民航使用。在启用当日，机场出现各种
运作上的问题。这些问题引起很多市民关注机场的筹备及管理，尤其是在客运、货运及有关服务方面。申诉专员公署亦接到市民提出有关上述事项的投诉。

1.2 因此，申诉专员在一九九八年七月九日决定根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条，就机场
管理局（以下简称「机管局」）负责的赤鱲角新机场筹备启用及实际运作，展开直接调查。机管局在一九九八年七月十日覆函中表示，该局欢迎本署进行调查。申诉专员在一九九八年七月十三日公布展开直接调查。在调查过程中，申诉专员发觉有必要将政府总部列入调查范围。申诉专员在一九九八年十一月十九日通知政府总部，表示会将政府总部列入调查范围。

进行直接调查的目的及调查工作的范围

1.3 进行直接调查的目的，在于调查：

(A) 机场管理局，

(B) 机场发展策划委员会（以下简称「机策会」）、新机场工程统筹署（以下简称「机统署」）及
（如有需要的话）其它隶属政府总部的办事处，

在履行其行政职能时就下列各方面采取的行动：

(a) 机场管理局

(i) 机管局为新机场启用而进行的准备及筹划工作，以及新机场于一九九八年七月六日启
用当天的运作就绪程度；

(ii) 机管局在新机场启用前后为贯彻其宗旨及履行其职能而设立的架构及机制，以及这些
组织架构及机制是否适切及有效，能达到预期的目的；

(iii)影响新机场的各项重大问题的性质、所涉范围、成因及后果；

(iv) 为了处理各项问题，已经／将会实施的应变计划及补救措施，以及这些计划及措施的
作用和成效。

(b) 政府总部

(v) 机策会关于新机场于一九九八年七月六日启用的决定；以及

(vi) 机策会、机统署及／或其它隶属政府总部的办事处监督、督导及监察新机场工程整体
进度的工作，以及上述部门、委员会及办事处在筹备新机场启用时，是否已适切及合
理地履行其职能。

其它方面就新机场出现的问题进行的调查

1.4 一九九八年七月十日，政府当局公布委派一个独立小组，调查新机场运作上出现的问题。小组会由一
位本港的知名人士担任主席，成员包括两位国际专家。一九九八年七月二十一日，政府当局公布根据《调查委员会条例》成立新机场调查委员会，调查新香港国际机场自一九九八年七月六日启用以来的运作情况。
1.5 一九九八年七月二十九日，立法会亦成立一个专责委员会，调查新香港国际机场自一九九八年七月六
日启用以来，在运作上出现各种问题的原委，以及有关事宜。

申诉专员进行的直接调查

1.6 申诉专员认为，申诉专员、调查委员会及立法会同时进行调查，并不等于调查工作会有所重复。在司

法方面，法官或裁判官审讯案件时，公正不阿、独立自主地作出裁决，使法庭的地位得以确立。申诉专员的工作领域则在于行政方面。申诉专员亦须公正不阿、独立自主地执行其职能，才能发挥其作用。申诉专员是根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条决定进行这项直接调查，而且，他认为另外两项调查的调查范围虽然类似，但其目的及角度均不相同。本署调查工作的范围，主要涉及有关机构在新机场筹备启用方面所采取的行动及公众使用新设施及服务的情况。这正是申诉专员的主要职能，即是调查怀疑行政失当的情况。申诉专员进行调查，目的并非在于影响他人的事业前途或名誉。因此，他认为，虽然其它方面亦同时进行调查，但为了公众利益，他亦责无旁贷，必须继续进行这项独立调查。他最先宣布展开调查这一点，其实并不重要。

1.7 这项直接调查是运用本署调查公营部门行政失当的现有资源进行，无须额外拨款。在整个调查过程中，承蒙本署的法律顾问小组及工程顾问小组成员义务提供专业意见，申诉专员至深铭感。

第二章

机场启用日期

香港需要一个新机场

2.1 香港向来被誉为一个发展迅速的城市。香港在经济上对外接触频繁，如要保持经济持续增长，实有赖
现代化、高效率及不断扩展的航空运输网络。不过，在八十年代末期，由于预测航空运输服务的需求将会急剧增加，启德机场显然已不足以应付需求。最后，政府作出一项重大的决定，即推行机场核心计划，在大屿山赤鱲角兴建新机场，以及提供其它必需的辅助基建设施。当时的目标是，第一条跑道在一九九七年年初之前启用。

谅解备忘录

2.2 香港政府于一九九零年二月成立机策会，授予重大权力，以便监督、管理及统筹该项庞大的计划。机统
署，即机策会的执行机关，于翌年成立。此外，临时机场管理局（以下简称「临机局」）亦于一九九零年四月成立负责监督新机场在规划、设计及建设方面的事宜。中英两国政府于一九九一年九月签订关于香港新机场建设及有关问题的谅解备忘录。其后，当局制定《机场管理局条例》，临机局遂成为法定组织，并于一九九五年十二月改称为机场管理局。

公布新机场在一九九八年四月启用

2.3 根据谅解备忘录，香港政府须于「一九九七年六月三十日前在最大程度上」完成机场核心计划的工程
项目，包括兴建新机场在内。其后，两国政府于一九九五年六月三十日签订联合公报，再次确认这一点。此外，香港政府亦于当日公布，考虑到为兴建新机场及辅助运输设施而需进行的实质工程计划（包括机场铁路在内）的进展情况，当局预期新机场将可于一九九八年四月启用。临机局亦于同一日向新闻界发出一份类似的声明，公布这个启用日期。
机场启用的先决条件

2.4 就赤鱲角机场工程而言，事实上，有关当局从来没有预期新机场在启用时，各方面均可以 100%
完成。概括而言，政府的主要目标是，新机场在启用时运作安全、畅顺和有效率，达到世界级机场的标准，亦即机场本身一切准备就绪，员工受过适切的训练，以及设有足够的辅助设施。

在一九九七年以前的整体进展情况

2.5 由于各方面均需要时间为机场的实际启用作好准备，政府由一九九七年年初便开始审慎研究机场在整
体运作上是否已准备就绪。当时，机管局告诉政府，实质的建筑工程应可在一九九七年十一月完成。其它方面，例如所需的装置、计算机系统，以及零售和商业设施，则应可在一九九八年年初准备妥当。机管局亦于同年十月告知机策会，在一九九八年四月底之前，香港空运货站公司（以下简称「货站公司」）应可达到设定处理量的 50%。

重新审订一九九八年四月的启用日期

2.6 尽管机管局作出上述保证，机策会在考虑到机场工程的实际进展情况，以及机管局管理层的种种问题
后，并不感到乐观。一九九七年十月，有关方面向机策会证实，即使机场本身在一九九八年四月准备就绪，机场铁路亦要到一九九八年六月底才可通车。基于上述情况，机策会开始认真考虑另一个启用日期，并于一九九七年十一月十五日致函机管局，要求该局建议一个较为切合实际的启用日期。此外，机策会在信中表示，政府在接获机管局的建议后，将会就机场启用日期作出最后决定。虽然该信没有任何明显可见的附加条款或限制条件，但机策会在信中明确地指出「该日期一旦公布周知，便不可以更改」。

机管局的初步反应

2.7 其后，机管局董事会在一九九七年十一月及十二月举行了多次会议，彻底讨论机场启用日期的问题，
以及重新评估整体的情况。虽然董事会部分成员（大部分是来自政府的人员）对原定机场在四月启用的日期显然有保留，但当时董事会成员普遍认为，机场在四月启用这个目标，仍然可以达到，并将这项决定告知机策会。机策会于一九九七年年底要求机管局再次进行评估，机管局董事会于是决定在一九九八年一月九日前往赤鱲角实地视察，然后在三日后，即一九九八年一月十二日举行特别会议，以便最后决定就机场何时启用提出建议。

决定机场在七月启用

2.8 其间，机策会没有等候机管局提出最后建议，便已再次开会作出决定。一九九八年一月二日，机策会
在内部会议彻底讨论后，决定将一九九八年七月一日定为机场揭幕日，其后机场才正式启用，开始运作。一九九八年一月八日，机策会在重新审议所涉及的各项问题后，决定在行政会议于一九九八年一月十三日举行会议时，向行政会议报告，将一九九八年七月六日定为新机场正式启用的日期；由于该日是星期一，预料航空交通没有那

么繁忙。其后，机场揭幕日期亦改为一九九八年七月二日，以免与计划于一九九八年七月一日举行的其它庆祝活动撞期。

2.9 在机策会举行上述两次会议之后，一名政府人员在非公开情况之下将机场在七月启用的决定，告诉机
管局董事会一名非政府成员，但要求该名成员答应不向董事会其它成员透露，因为政府很快便会公布这项决定。

机管局最后建议的机场启用日期

2.10 虽然新机场在七月启用已几乎成为既定事实，但机管局董事会仍然按照原定安排于一九九八年一月十
二日举行会议。在出席该次会议的人士当中，有一些无疑已经知道政府就机场启用日期所作的决定。在彻底讨论及交换意见后，尽管大家明显地对货站公司的情况都感到忧虑（不过，也有一些成员认为这是「次要的问题」），大部分成员仍然赞成机场按原定计划在四月启用。虽然所有来自政府的成员都投弃权票，但最后机管局董事会还是通过动议，通知政府「新机场将于一九九八年四月最后一个星期落成启用，提供安全、畅顺及有效率的服务。」

政府公布机场在七月启用的决定

2.11 一九九八年一月十三日，行政会议按照原定计划讨论机场启用的日期。在会议结束后，政府按照计划
随即公布就机场启用日期所作的决定。当时，政府特别指出，由于机场铁路工程将会按原定计划于六月底之前始可完成，为了与机场铁路互相配合，政府有需要将机场原定于四月底落成启用的日期延后。不过，政府发出的新闻稿不但没有提及其它有关问题，例如对财政的影响、实质工程当时实际的进展情况，而且亦没有提及当时在赤鱲角工地所遇到或预期出现的问题，以及机场启用日期会否再延后。

2.12 政府根据计划的宣传策略作出安排，个别通知各有关机构及团体，包括当时的临时立法会及机场咨询
委员会（以下简称「机谘会」）在内。此外，政府亦分别发信通知所有参与机场工程的决策局局长和部门首长。在信中，政府特别指出，政府锐意确保机场在七月六日启用。

机管局对政府公布机场启用日期的反应

2.13 政府将这项决定正式通知机管局，但并没有提及机场启用日期可以再延后。机管局在回复政府时表示
支持这项决定，但重申该局会致力令机场按照原定计划在四月之前正式启用。机管局管理层中若干成员担心，机场延迟启用，可能会影响工程这些年来所取得的进展。不过，机管局仍然将政府这项最新的决定正式告知获其批出合约的各专营者及其它业务伙伴。

遇到的问题

2.14 在工程延误及所遇到的问题方面，机管局的航班数据显示系统和货站公司的超级一号货站这两个问题
一直是最备受关注的。关于这方面，货站公司曾于一九九八年六月中表示，超级一号货站将可在机场启用时达到设定处理量的75%，而根据机管局在一九九八年六月二十二日的报告，航班数据显示系统的运作已相当稳定。不过，在航班数据显示系统方面，机统署曾于提交机策会的截至一九九八年六月二十七日的每周情况报告中指出，该系统仍不断出现延误及运作的问题，以致「实际影响机场畅顺运作」。虽然如此，机场并没有因此而再延迟启用。结果，机场于启用之初，在运作上很快便出现严重的问题，令社会各界人士感到极为失望。事实上，这不但大大影响了新机场的声誉，而且亦影响了整个香港的声誉。

机场在一九九八年七月启用的决定不可以更改

2.15 由于机场启用当日发生的事件，越来越多人质疑，究竟机场启用日期一旦决定后，是否便如一些参与
筹备机场启用工作的人士及／或机构所获悉的一般，即使情况证明有需要，亦不可以更改。

2.16 自机场启用以来，政府曾多次发出声明（虽然每次发出的声明所用的字眼不同，但大致上都是这个意
思），坚称倘若当时货站公司或机管局以机场设施未能在一九九八年七月六日准备就绪为理由，直接提出要求再将订定在七月的启用日期延后，并提出证据支持该项要求，政府必定会予以审慎考虑，并重新检讨关于机场启用日期的整个问题。不过，政府从来没有明确地向机管局或货站公司提及这个可能出现的情况或加以解释，而上述两间机构亦从来没有提出甚或考虑提出任何这类要求。

第三章

机场运作就绪计划

引言

3.1 机管局表示，从一开始该局便知道，期望新机场所有设施在启用当天便可以 100%运作及有效率是不切实际的。为了监察所有对新机场启用非常重要的事项，机管局及机统署制定了机场运作就绪计划。这个计划的目的在于确保所有非常重要的事项在机场启用之前均已准备就绪，使新机场从建造、设施与系统测试，到机场全面运作，均能顺利完成。

机场运作就绪计划涵盖的一些重要事项

3.2 在机管局一九九六／一九九七年度报告书中，该局曾提及，机场运作就绪计划所涵盖的事项包括鉴定对机场启用至为重要的各项活动，以及监察各项活动的进展。这些活动包括招聘和培训主要的运作及维修人员、制订运作政策及程序，以及在有需要时安排招商承办服务。机场运作就绪计划亦包括综合机场试运作、迁移设备和设施，以及调动人手到新机场，确保启德机场于夜间关闭后，新机场于翌晨便启用。

3.3 从机管局向本署提供的有关资料可以看到，对新机场启用当天的运作绝对必要的事项包括：客运大楼及地面运输中心如期落成；专营者负责的工程如期竣工；商户的营运准备就绪；所有在机场启用首天便须投入运作的客运大楼及飞行区系统均已准备就绪；航班数据显示系统装设及测调妥当；制定及完成培训计划；取得机场牌照；实施保安措施；制定及进行机场试运作计划；以及完成机场迁移行动。

各主要机构的参与

3.4 有关各主要机构（包括机管局）在机场运作计划方面的参与，详载于以下各章。

机策会关注的主要事项

3.5 机策会确曾对机场运作就绪计划及机场启用日期表示关注，临近一九九七年年底时，机策会致函机管
局董事会，表示对一些主要事项感到关注，这些事项包括：根据加快综合统筹计划，工程进度有延误；由于在系统联系方面有延误，机场在启用当天会以局部联系的系统／独立的系统运作；由于工程进度及系统联系方面均有延误，培训及试运作计划要在极短时间内完成，以致需重新制定培训及试运作计划；机场的运作亦须视乎主要业务伙伴及专营者的运作是否准备就绪，但货站公司及亚洲空运公司的货站的工程进度，以及主要膳食服务供货商的工作进度，令人不感乐观。

3.6 机策会表示，该会所定的目标是新机场启用时必须安全、畅顺及有效率。该会并强调，一旦公布了机
场启用日期，便不可以更改。

3.7 机管局董事会在回复机策会时表示，机场将可于一九九八年四月最后一个星期中一个适当的日子启用，
并且能够安全、畅顺及有效率地运作。

评估机场运作就绪计划

3.8 机管局在一九九七年十二月编制的最后一份每月工程综合报告中总结说，关于尚未完成的工程的风险
及问题可望顺利解决。据该报告的整体评估，工程大体上会及时完成，机场可于一九九八年四月底启用。从机管局在一九九八年六月底编制的最后一份运作就绪进度报告，机管局董事会得知在一九九八年六月二十二日，即距机场启用日期不足两星期机场运作就绪的进度。该报告总结说，大体上而言，对新机场启用当天的运作绝对必要的事项将会／已经完成，并已准备就绪，机场在启用当天便可运作。
3.9 另一方面，机统署每周编制情况报告，提交机策会省览。该署在一九九八年六月二十九日提交截至一
九九八年六月二十七日那周的报告中，对一些主要事项表示关注。该报告特别指出，尚待解决的航班数据显示系统软件问题越来越多；政府委托机管局提供的政府机场运作系统，例如机场运作数据库及输入航班数据计算机系统，在启用测试及移交方面均有延误；预期货站公司在一九九八年六月底时只能处理其原定处理货物量的 60-65%；由于有关系统尚未齐备，以致妨碍政府部门为属下职员安排培训，因而影响各部门在机场启用当天的顺利运作。至于机场铁路方面，列车的班次有时并不稳定。根据机统署作出的评估，系统工程延误，运作上不断出现问题，对机场的畅顺运作构成实质风险。

3.10 本署注意到，机管局在一九九八年六月底才取得客运大楼的占用许可证及地面运输中心的临时占用许

可证，在临近机场启用日期之前，机场大楼一些地方仍像建筑地盘一样。此外，虽然机管局与本署多次举行会议时声称，该局提供的培训及实习课程是足够的，但该局亦承认，有关航班数据显示系统运作的培训课程要由原定的六个星期缩短为两个星期。该局声称，在作出特别安排后，该局认为这项课程仍属足够。另一方面，高姿态的宣传活动，包括香港小姐竞选，以及机管局和政府当局在机场启用日期前安排的多项机场参观活动，也可能令市民对新机场期望甚殷，觉得机场在启用当天便可全面运作。不过，上述某些活动令建造工程须要暂时停顿，甚或可能令工人无法集中精神专注于本身的正常工作。

机场迁移行动

3.11 根据民航处提供的资料，从启德机场迁至赤鱲角机场的行动分五个阶段进行，历时三个月：

第一阶段：	预先搬运前	一九九八年五月六日至六月四日
第二阶段：	预先搬运	一九九八年六月五日至六月二十一日
第三阶段：	主体搬运	一九九八年六月二十二日至七月五日下午五时三十分
第四阶段：	夜间搬运	一九九八年七月五日下午五时三十分至 一九九八年七月六日上午六时三十分
第五阶段：	随后搬运	一九九八年七月六日上午六时三十分至八月五日

3.12 机管局是迁移行动的中央统筹者，该局制定了一套周详的「调动及搬迁计划」；根据这项计划，迁移行动分为三个互相连接的行动，包括：迁离启德；启德机场所在地至赤鱲角的行程；以及在赤鱲角的接收及分送工作。

第四章

机场管理局

引言

4.1 机管局是根据法例成立的法人团体，由香港特别行政区全资拥有，于一九九五年十二月一日正式成立，
其前身为临时机场管理局。临机局于一九九零年成立，经重组后由机管局永久取代。机管局的任务是确保香港保持本身作为国际及地区性航空中心的地位。

机管局

4.2 机管局的活动受《机场管理局条例》（第483章）规管；该局负责提供、营运、发展及维持位于赤
鱲角的香港新机场，并负责新机场的规划、建造及发展工作。依据上述职责，机管局在赤鱲角亦从事与机场有关的商贸或工业活动。根据该条例，机管局必须按照审慎的商业原则处理其事务。该条例订明，机管局由一名主席、一名当然成员，即行政总监，以及不少于8名至不多于 15名其它成员组成；其它成员的实际人数则由香港特别行政区行政长官决定。该条例规定，机管局成员中公职人员的人数，在任何时间均不得多于其成员中非公职人员的人数。概括而言，主席的职能是履行或执行关乎机管局并在主席职责范围内属有关或适当的职责及责任。本署从机管局各成员的简历知悉，除了其中一名成员外，大部分成员对机场管理均无经验，或只是略具经验。

4.3 根据《机场管理局条例》，机管局可委任一名人士担任该局的行政总监，负责该局的一般管理及行政
事务。机管局按照顾问公司的建议，于一九九八年一月开设了副行政总监的职位，藉以加强高层管理的人手。

机管局的内部组织

4.4 机管局现时有七个科，包括机场管理科及项目工程科。机场管理科负责接管所有已完成的机场设施及机管局的基础设施。项目工程科在最高峯期共有 1 600 名职员，当时机管局共有约 2 000 名职员。不过，该科会逐步遣散部分职员，故预计在一九九九年三月底时，该科的职员人数会较现时为少。

机管局在新机场筹备启用方面担当的整体统筹／监察角色

4.5 有关新机场的建造工程方面，机管局直接负责其本身的工程，亦负责申领机场牌照；待取得牌照后，新机场方可投入运作。

4.6 机管局就新机场设施的运作及使用制定了一些运作守则、程序及政策，亦制定了一些应急程序及计划，作为机场启用当天应变措施的一部分。此外，机管局又制定和管理若干计划，包括机场运作就绪计划，以监察各项重要工程及工作的进展情况。

4.7 在机场迁移方面，机管局负责把启德机场迁往赤鱲角机场的统筹工作，并负责统筹有关让航空公司及客运服务营办商熟习新机场运作的工作。

4.8 在新机场启用之前，机管局进行了数次试运作，目的在于测试机场设施的功能，以及训练机场人员的成效和各有关单位互相沟通及协调的情况。这些试运作大致上可分为两类：运作测试 ― 主要是在模拟的环境中，测试客运服务、行李处理及货运服务方面的运作；设施测试 ― 以各种设施及系统的设计规格为准则，测试其运作功能。此外，机管局制订了周详的机场运作就绪训练计划，并为其业务伙伴推行「先培训导师」的计划。

4.9 机管局主要是透过机统署向政府汇报机场工程的进度，以及该局的机场运作就绪计划及其业务伙伴的工作进度。对于在运作上须互相合作及协调的经营者，机管局亦予以协助。

4.10 机管局与提供机场必要服务的独立服务营办商亦有关系，这些营办商包括专营者、特许经营者、承包商或航空公司。有关专营服务方面，货站公司是其中一个货运营办商，机管局的责任是监察货站公司的工程进展及其运作就绪计划。机管局最初响应本署时表示，该局初步认为，在货站启用之后，该局与货站公司两者只是业主与租客的关系。本署注意到，有鉴于货站公司有 20 年的货运工作经验，机管局在与客运有关的服务及与货运有关的服务两方面，较为着重前者。其它专营服务包括停机坪飞机服务、飞机维修服务、航机膳食服务，以及飞机燃料服务。

4.11 至于机管局与提供必要服务的承包商的关系，机管局基本上是按照合约的规定，监管这些承包商提供

的服务；承包商提供的必要服务包括飞行区旅客巴士服务及行李处理服务。至于机管局与航空公司的关系，航空公司使用本身的设施及机管局提供的设施，在机场独立运作及经营。至于机管局与持有许可证服务营办商的关系，后者为其本身提供与航空公司的运作有关的客运服务，或只为其它航空公司提供客运服务。至于在客运大楼经营的商户，均是独立经营者；他们与机管局两者是业主与商业租客的关系。

4.12 机管局透过其附属的机场保安有限公司，负责为新机场提供全面的航空保安服务。

机管局及政府当局在新机场启用前后为贯彻其宗旨及履行其职能而设立的架构及机制

4.13 机管局制定了内部监察及汇报架构及机制。有关机管局董事会及最高管理层的机制方面，机管局的事务均由其董事会料理及管理，董事会成员从定期每月收到的机场运作就绪计划进展报告及工程进度报告，得知新机场工程的进展情况。董事会成立了六个委员会，负责商讨与重要决策及承诺事项有关的事宜，以及就该等事宜向董事会提出意见或建议。

4.14 此外，机管局另有两个定期的高层管理会议。由该局高级执行总监组成的执行委员会，负责定期覆检
某些重要事项，以及就该等事项向董事会主要成员及董事会属下有关的策划委员会提出意见。机管局董事会主要成员及该局的高级执行总监每周均举行主席会议，以便前者得知重大的事项，包括建造工程及装设系统的进度，以及其它对机场运作就绪至为重要的事项，包括机场管理科的训练计划的进度。本署注意到，「机场重要工程进度每周报表连同机场工程明细表」，一并在会议席上提交，并由机管局管理层三名成员签署，不过，其中一名成员没有在一些文件上签署。在机管局与本署举行的多个会议中，机管局管理层已就这些不符规定的事项作出解释，该局表示，这或许是由于该名成员不能及时取得报告，也可能是该名成员并不同意报告中某些用词。

4.15 关于机管局各科／部之间的机制方面，高级管理层每周均举行机场运作就绪计划覆检会议，以加强各
科／部之间的协调，达到机场运作就绪的目标。不过，本署注意到，某科的总监没有出席一九九八年五月及六月举行的任何会议。本署亦注意到，在一份一九九七年十一月的机策会会议记录中提到，一名总监「催赶」机场工程完成。有鉴于一名总监在机场启用之前两个月完全没有出席上述会议，究竟各科之间在处理有关机场运作就绪计划的事宜方面能否互相协调，实在是有疑问。除了一九九八年三月及四月的几次会议之外，自一九九八年年初至一九九八年六月底，所有关于机场运作就绪计划的会议均是由机管局一名高级职员主持。

4.16 在一九九八年五月及六月，机管局有关的高级职员曾举行若干次特别临时会议，主要是商讨关于系统
移交、机场牌照及机场迁移等事宜。

4.17 有关机管局各科／部内部的机制方面，各科／部亦定期举行内部会议，例如：机场管理科每周会议及
项目工程科每周会议。

4.18 有关内部独立监察及汇报架构／机制方面，该局于一九九六年年底增设了一个内部独立监察职位，出
任这个职位的人员须直接向董事会负责。在机场启用之前，该名人员除了履行其它职责之外，并协助监督那些在机场试运作后进行的改装或改善工程的进度。自一九九八年三月开始，评估有关合约索偿的工作显着增加。在机场启用后，该名人员协助监督尚未完成的合约工程的进度。自出任上述职位后，该名人员负责制备作监督建造工程进度用途的每月工程综合报告。在一九九七年十二月以后当建造工程进入最后阶段时，该名人员已无需再制备上述报告。根据最后一份综合报告中的整体评估，工程会于一九九八年四月底大体上完成。

4.19 机管局亦有为承包商及主要业务伙伴制定监察及汇报架构／机制。机管局每季均与承包商举行覆检会
议，并要求其主要专营者（货站公司）提交有关超级一号货站建造工程进度的每月工程进度报告。此外，机管局又为业务伙伴制定关于机场迁移事宜的架构／机制，以确保该局的业务伙伴均得知有关迁移事宜的进展情况，另一方面，为确保自机场启用当天开始便能顺利提供停机坪飞机服务，赤鱲角停机坪飞机服务营办商工作小组于一九九六年十一月成立，以便在该局安排下商讨关于停机坪飞机服务的事宜。本署注意到，上述工作小组是由从事停机坪飞机服务行业的公司组成，机管局在工作小组并非担当主导角色。此外，机管局表示，由航空公司代表协会及机场运作委员会组成的机场管理局／航空公司代表协会咨询小组，是负责商讨有关促进机场运作事宜的组织。

4.20 外间为机管局制定的监察及汇报架构／机制包括：

14

(a) 机策会 ─ 机管局每月向机策会提交运作就绪程度报告，并定期向机策会汇报机场工程的进展情况；

(b) 机统署 ─ 机统署代表机策会监察机场工程，并要求机管局高级管理层出席该署每月举行的会议。此外，机统署每周亦编制独立的情况报告，提交机策会省览；

(c) 政府当局 ─ 政府当局与机管局在不同层面均保持联系，即从机管局董事会层面，以至组织之
间的委员会层面；从互相派员出席某些会议，以至在日常工作层面互相合作；

(d) 其它方面 ─ 启德／赤鱲角机场过渡事宜工作委员会定期举行会议，处理许多对于将启德机场
的运作迁移至赤鱲角机场非常重要的事项。此外，机管局管理层亦定期向立法会及机谘会汇报
有关机场的事宜。

4.21 至于机管局在新机场启用之后设立的架构方面，在政府当局要求下，机管局于一九九八年七月七日成立了一个专责小组，处理影响机场的主要问题。该小组有以下两项任务：解决目下的难题，以及监督由各方面推行的多项措施，以解决在机场启用当天及启用以后出现的各种问题。此外，自一九九八年七月六日开始，机管局、机场运作委员会，以及在机场提供各种服务的营办商的代表举行运作覆检会议，处理各种问题。在上述会议中，各成员会就问题的严重程度，商讨解决问题的方法。机管局表示，在货运危机管理会议中，政府当局曾要求该局确保在停机坪的运作顺利，以及各有关方面能协调得当，以助货站公司完成其货运服务复原计划。

第五章

机场发展策划委员会

背景资料

5.1 机策会在一九九零年二月成立，全面负责制订机场核心计划工程的政策，指导工程的实施，以及统筹
香港政府就谅解备忘录所采取的行动。机策会在 10项机场核心计划工程方面担当关键角色，集中处理有关兴建赤鱲角新机场以取代启德机场的事宜。为实施机场核心计划工程而制定的管理结构，在一九九零／九一年度获政府采纳。本署注意到，政府为进行机场工程，订立了有关的架构及机制，包括成立机管局、机策会、机统署及机谘会等。

职权范围／成员

5.2 机策会由八名政府高级人员组成，他们大部分是决策局首长。凡属重要的政策事务，均由机策会集体
作出最终决定。机策会的职责是审核新机场工程及机场核心计划其它相关工程的整体进度，以及解决由各决策局首长转介给该会处理的问题。

与机管局及机统署的关系

5.3 机策会的目标是新机场在启用时必须安全、保安周全及有效率。为达到这个目标，在机场启用之前，
机策会必须仔细审核机场运作就绪的程度。因此，机策会审阅其执行机关（机统署）及机管局提交的进度报告，然后作出有关的决定。本署注意到，机策会成员中部分政府高级人员，同时也是机管局董事会成员。机策会在一九九八年一月决定新机场在一九九八年七月六日启用。机策会作出这项决定之后，继续凭着审阅机管局及机统署提交的进度报告及其它数据，监察有关筹备启用新机场的整体工作。

机策会在机场核心计划工程方面的职能

5.4 成立机策会的目的是确立所需的监督机制，其主要职能是指出问题所在，以确保各有关方面努力达到目标：在不超出预算的情况下，如期实施各项机场核心计划工程。

第六章

新机场工程统筹署

背景资料

6.1 在行政上来说，机统署是工务局的一部分。政府决定开始实施机场核心计划工程之后，便加强机统署
的人手编制，使该署得以履行其职责。

组织结构

6.2 机统署由以下各部别组成：工程管理处、传媒关系部、小区关系部、委员会秘书部、行政及支持部，
以及法律咨询部。

职责及职能

6.3 机统署的主要职责是统筹机场核心计划的 10项核心工程，包括机场（第一条跑道及相关设施）、东
涌发展计划（第一期）、北大屿山快速公路、青屿干线、三号干线（青衣及葵涌段）、西九龙填海计划、西九龙快速公路、西区海底隧道、机场铁路，以及中环及湾仔填海计划（与机场铁路有关的部分）的工程。

6.4 整体来说，在实施机场核心计划工程方面，机统署有两大职责，包括管理工程项目的实施及统筹事宜，
以及管理政府的公众信息和小区参与计划。

6.5 机统署有一名代表是机管局董事会的成员，他亦以这个身分出席机管局董事会的每月例会及该局属下
其它有关委员会的会议。

6.6 随着新机场在一九九八年七月六日启用，机场核心计划工程亦已完竣。由于新机场的兴建阶段已经完
结，并已进入运作阶段，因此，机统署的职责也有所改变。

与顾问公司及机策会的关系

6.7 机统署是机策会的执行机关。该署可以请顾问公司提供专业意见或协助，藉以监察各项工作，包括机
场工程的技术事宜，例如航班数据显示系统等。在新机场启用之前，机统署必须每周向机策会提交报告，说明一周内的有关情况。该署主要是根据它聘用的顾问公司的观察及评估所得结果，撰写这些报告。本署注意到，在一九九八年六月提交的最后两份报告中，机统署曾告知机策会的成员，由于开发航班数据显示系统的进展未如理想，机场有不能顺利启用的「风险」。

政府当局的意见

6.8 政府当局的人员在一九九八年十二月二日与申诉专员举行会议。会上，政府当局表示，以机场核心计
划工程来说，机统署担任的角色是「认真的观察者」。该署就新机场是否整体上就绪而可以启用所作的评估，不能作为「铁证」，亦不能用作决定应否将新机场的启用日期延迟的唯一依据。

第七章

民航处

背景资料

7.1 民航处负责处理香港的民航及机场事务，隶属经济局，该局为政府总部属下负责上述事务的决策局。
在新机场启用之前，民航处的职责如下：

(a) 为所有在国际民航组织指定为香港特区政府的空域以内运作的飞机提供航空交通管制、飞行数
据、航空示警服务，以及空中／海上搜索和拯救服务；

(b) 提供精密的电子仪器，使航空交通能安全和有效率地运作；

(c) 监督航机及空勤人员的运作情况，以策安全；

(d) 按照国际标准，管理和营运启德香港国际机场；

(e) 审批航机班次，收集航空交通统计资料，预测航空交通情况，制订飞机噪音政策，并量度在各
飞行路线的噪音水平；

(f) 根据香港的民用航空运输协议，审批定期航机服务，并审批不定期航机服务，以配合额外的需
求；以及

(g) 制订新机场的运作安全及保安标准，监察各有关方面是否遵照这些标准，并就发出机场牌照给
特许经营者（即机管局）的事宜作出建议。

7.2 赤鱲角新机场启用之后，新机场的地面运作便交由机管局管理及经营，民航处则继续负责新机场的航
空交通管制工作。因此，民航处的角色已演变为监管者，负责监管机场保安及运作安全的事宜。
7.3 为履行监管的职能，并确保各有关方面遵照安全及运作标准，民航处在一九九五年八月成立机场安全
标准部。在新机场的兴建阶段，该部征询机管局的意见后，向民航处提出发牌建议，促处方在一九九八年六月二十九日发出机场牌照给机管局。民航处是以机管局是否遵照《一九九五年飞航（香港）令》的规定（特别是有关机场运作安全及保安的规定，以及法例规定的细节）为基准，决定是否发出牌照给该局。

民航处在新机场的策划及筹备方面所担当的角色

7.4 在新机场的策划及实际运作方面，民航处的角色分别是：监管者、启德／赤鱲角机场过渡事宜工作委
员会的成员、机管局董事会的当然成员，以及由一九九七年十一月开始担任机策会的顾问。

7.5 民航处除了继续履行与启德机场有关的职责外，还须为赤鱲角新机场购置航空交通管制系统及相关设
施，并负责在适当的时间开始使用这些系统及设施。机场搬迁后，民航处仍须负责这些工作。整套航空交通管制设备共有20多个主要项目，连管制塔及雷达中心在内，总成本差不多为 10亿港元。各项目的合约在一九九四年八月开始批出，该系统经测调后在一九九七年十月二十二日正式运作。民航处表示，这是如此大型和复杂的航空交通管制系统首次在没有超出预算的情况下依时完成。要顺利设立和使用赤鱲角航空交通管制系统，亦须额外招募 150名控制员，并须为他们提供衔接工作的训练和让他们熟习赤鱲角新机场的程序。

7.6 民航处表示，由于该处无须再管理启德机场，所以要负责安排 129名民航处机场管理人员由启德调
任机管局。该处声称，这些人员凭借在启德机场工作的经验，必定成为新机场专业管理工作的核心人员。该处参与很多关于这些人员的交接安排，包括订定他们调职的条款及条件。差不多所有员工均决定由一九九七年二月开始加入机管局。于是，机管局便拥有一批资深的运作核心人员，并有足够时间招聘更多员工，以应付人手方面的需求。上述人员因而得以持续就业；在启德机场关闭前，这批重要的人员也可以交替在民航处与机管局工作，然后逐步融入机管局的架构。民航处亦声称，新机场在启用初期出现种种运作问题后，得以如此迅速回复正常，最大原因是这些人员尽心尽力地协助解决问题。
7.7 有关方面在一九九六年已经开始策划如何把机场的运作由启德机场迁移到赤鱲角；并于一九九六年六
月就机场搬迁事宜成立督导小组，成员分别来自机统署、民航处、机管局、运输署、路政署、海事处、香港警务处，以及其它政府机构。民航处的高级人员亦有出席督导小组会议，在一九九七年参与整个策划工作，并在一九九八年年中参与机场搬迁前的最后阶段准备工作。民航处声称，迁移计划在一九九八年五月已大致订定，其后亦按计划顺利实施。

启德／赤鱲角机场过渡事宜工作委员会

7.8 一九九五年三月，经济局发起成立有关启德／赤鱲角机场过渡事宜的工作委员会，民航处的高级人员
是当中的成员。这个工作委员会由经济局主持，定期每月举行会议，处理许多有关筹备新机场运作的问题，包括为保安理由设置、用以检查寄舱行李的自动探测系统、提供消防车及海上救援船只、发出机场牌照事宜，以及在一九九六年至一九九八年间，审理关于筹备将会在赤鱲角采用的新航班数据显示系统的工作进度。

民航处对航班数据显示系统的关注

7.9 航班数据显示系统是高度精密的综合自动计算机化系统，对新机场管理及运作至为重要。民航处指出，
装置在启德机场的各个系统（例如半自动行李分拣系统、早期的航班数据显示系统，以及停机位分配系统等），

没有一个及得上拟在新机场装置的系统那么复杂，这些系统显然需要有足够的时间进行运作测试。至于由民航处开发的各个系统，该处认为应该在系统完全合并之后，用六个月的时间进行运作测试，以确保这些系统相当稳妥，可以投入服务。该处亦曾购置安装于赤鱲角机场的精密航空交通管制系统，所得的经验进一步证明，即使在工程的最初阶段，亦绝对需要在实际运作之前，用一段时间进行运作测试及使系统逐渐稳定。该处又指出，把一个系统的软件与另一个系统的软件连合，或把系统的一个部分与另一个部分连合，通常会更加容易令软件出现问题。由于有这种经验，民航处甚为关注机管局拟在客运大楼装置的系统（尤其是航班数据显示系统）的精密程度和连合情况，以及机管局没有给予足够时间测试这些系统的运作问题。
7.10 民航处表示，该处一直关注有关筹备航班数据显示系统的工作进度，其属下高级人员经常在工作委员会、机管局董事会及机策会的会议上提出意见，表达该处对上述问题的关注。这也是促使机管局董事会及管理层决定设立后备航班数据显示系统的部分原因。

民航处对同时开放启德机场及赤鱲角机场供货机使用的意见

7.11 在这次调查过程中，本署注意到，在一九九六年年底，货站公司曾非正式地建议，在新机场启用后一段短时间内，启德机场应该继续开放，供货机使用。然而，民航处及政府当局评论说，没有证据或记录证明货站公司曾正式或非正式地向民航处或政府提出上述建议。民航处认为，这项建议牵涉到航空公司、辅助服务（包括飞机维修及加油服务），以及政府部门。据民航处所知，货站公司并无就新旧机场同时运作一事征询过上述的任何一方面的意见。民航处人员在响应询问时解释，为新机场制订飞行路线是很复杂的事情，因为须与邻近机场的有关当局进行广泛讨论和互相协调，而且须用数年时间进行策划和磋商。假如既定的新机场飞行路线与启德机场所用的路线有冲突，则除非更改新机场的飞行路线，否则这两个机场便不能同时运作。这种修改是不能以临时性质实施的。

第八章

机场咨询委员会

背景资料

8.1 机谘会是个咨询机构，在一九九一年年底根据谅解备忘录成立。该备忘录第六(3)段订明：「港英政
府将成立一个新机场及其有关项目的咨询委员会。该委员会可以讨论任何有关事宜，但不具决策权，而且不应该拖延工程的进行。」

8.2 机谘会是政府的咨询机构，并无行政职能。当局在一九九一年十一月一日公布成立机谘会，并首先委
任50名非官方委员，任期为两年。

角色及职能

8.3 机谘会的委员来自社会各界，具有广泛的代表性。该会自于一九九一年成立以来，曾就有关机场核心
计划事宜给予政府不少宝贵意见。机统署则为机谘会提供秘书处服务。

8.4 机谘会的全体会议是公开进行，以便市民得知该会所讨论的事项。机谘会经常讨论有关机场核心计划
事宜，每月多达两至三次。根据机谘会的职权范围，该会的成立，旨在提供机会，让社会人士可就新机场及有关工程的发展进行讨论，并向政府提出意见。

8.5 机谘会设立了下列小组委员会，以处理有关事宜：(a)机场及有关土地发展工程小组委员会；(b)
工程进度、成本监察及财务小组委员会；以及(c)运输、土地、环境及民生小组委员会。

8.6 就机场各项核心计划来说，机谘会担当的是咨询机构的角色。该会已于一九九九年一月一日解散。

与机管局的关系

8.7 机谘会与机管局之间，并无直接的工作关系，亦没有定期联络。然而，本署注意到，机谘会曾邀请工程机构（包括机管局）的高级人员，向机谘会成员介绍有关新机场及其核心计划的事宜。此外，机统署亦每季向机谘会提交有关新机场整体发展事宜的报告。

第九章

参与新机场筹备启用工作的
政府主要决策局／部门

9.1 政府某些决策局和部门曾经在政策和运作上，尤其是客运和货运两方面，参与筹划及进行新机场计
划。这些决策局和部门包括经济局、工务局、屋宇署、消防处、香港海关及入境事务处。

经济局的职责

9.2 经济局负责制定及推行民航、航运及港口发展的各项政策。关于民航方面的事宜，民航处须向经济局
负责。经济局在机管局董事会及其所设立的数个常设委员会中均有代表，负责研究与上述几方面的主要决策及工作有关的事宜，以及向董事会提出意见。该局代表亦是启德／赤鱲角机场过渡事宜工作委员会主席，负责处理新机场筹备运作的事宜。此外，该局在机策会中亦有代表。

工务局的职责

9.3 工务局负责制定及协调工务政策，以及监察公营机构各项发展计划和工务计划的推行情况。机场核心
计划的整体协调工作是由行政上隶属工务局的机统署负责。工务局在机管局董事会及工程委员会中均有代表，后者是机管局其中一个常设委员会，负责新机场设计、建筑及运作方面的所有工程。此外，在机管局的机场运作就绪计划督导委员会及机策会中，该局亦有代表，由一名高级人员出任。

屋宇署及消防处的参与（签发占用许可证）

9.4 《建筑物条例》规定，任何新落成建筑物必须获建筑事务监督签发占用许可证，或者建筑物的整体或
部分地方获发临时占用许可证，而该临时占用许可证的有效期仍未届满，而且没有被建筑事务监督撤销，才可以入伙。建筑事务监督在决定是否就新落成建筑物发出临时占用许可证／占用许可证时，须考虑的其中一个重要因素是该建筑物是否已获消防处处长签发消防证书（消防表格 172号）。消防证书是一份证明文件，证明消防处满意该建筑物的消防装置和设备，以及信纳该楼宇的消防装置和设备性能良好。

签发机场客运大楼临时占用许可证／占用许可证

9.5 根据本署所得的资料，新机场客运大楼和地面运输中心都是要到机场启用前最后一刻才可以入伙。客
运大楼在一九九八年六月二十九日才获发占用许可证，而地面运输中心则于一九九八年六月三十日才获发临时占用许可证，而且该证所涉范围不包括南面停车场连接路接驳桥、该接驳桥的部分行车道和盖篷，以及的士站。

签发超级一号货站临时占用许可证

9.6 关于货站公司的超级一号货站，原本是希望能够于一九九八年四月二十五日获发占用许可证，但后来
预计的日期有变，改为一九九八年五月二十九日。负责这方面事宜的建筑师小组于一九九八年六月十一日向屋宇署递交法定表格，申请临时占用许可证。可是，当屋宇署人员于一九九八年六月十七日进行视察时，却发现工程未完全妥当，货站公司惟有撤回申请。一九九八年六月十九日，该公司再度递交申请，屋宇署人员遂于一九九八年六月二十九日再次进行视察，但结果货站公司仍须再度撤回申请。该公司稍后再于一九九八年七月三日重新申请许可证。这次货站公司能够出示所需的消防证书（消防表格 172号），而屋宇署亦终于在这天签发超级一号货站的占用许可证，但其实消防处是在一九九八年七月二日才发出消防证书。货站公司原先希望在一九九八年四月二十五日获发超级一号货站的占用许可证，但实际上最后却要到一九九八年七月三日，即仅仅在七月六日机场启用前三天，才获发临时占用许可证，前后相差约 10个星期。

超级一号货站消防装置的检查及测试

9.7 至于货站公司大楼本身，消防处在收到「认可人士要求检查及测试消防装置及设备申请书」（消防表
格501 号）前，曾经先后于一九九八年一月十三日及二月二十四日派员用肉眼检视消防花洒系统，发觉该系统有问题，而有关的认可人士也认同。一九九八年三月二十日及二十七日，消防处人员再次检查先前用肉眼检视到的那些仍未处理的有问题地方，发觉仍然有问题。一九九八年五月五日，货站公司的消防装置承办商在消防处人员见证下，检查水帘系统的性能，结果证实该系统的性能大致令人满意。有关的认可人士原拟于一九九八年三月十八日递交消防表格501 号，但后来要到同年五月十九日才办到，比原定时间迟了两个月。在收到消防表格501 号后，消防处人员曾于一九九八年五月二十七日至六月中这段期间，对所有消防装置，以及烟雾控制、楼梯增压、通风及空调控制等设备进行若干次检查，并测试所有有关装置，但发觉有些地方仍有问题。该处人员于一九九八年六月十六日至二十五日再次进行检查，但发觉有部分问题仍未纠正。经于一九九八年六月二十六日

及七月二日与有关的认可人士和货站公司代表一 ②检讨及详细讨论，以及于一九九八年六月二十九日及七月二日分别收到货站公司及有关的认可人士的信，承诺纠正所发现的问题后，消防处终在一九九八年七月三日发出消防证书（消防表格 172 号）。该处随后再于一九九八年八月十日与货站公司开会，讨论及共商办法解决一些关于该公司承诺纠正的地方的技术问题。

9.8 据消防处表示，超级一号货站消防装置的检查及测试，全部都是由有关的认可人士和消防装置承办商安排进行，而且每次都有消防处人员在场。就货站公司大楼而言，消防处并没有发觉这些测试造成损毁，或收到有关的认可人士或消防装置承办商关于这方面的报告。

申请超级一号货站临时占用许可证／占用许可证的进展情况

9.9 据屋宇署表示，超级一号货站的认可人士尚未申请正式的占用许可证。该认可人士表示可能会等到一九九九年一月／二月当供电系统永久修妥时，才申请正式的占用许可证。

香港海关在超级一号货站所须履行的职责

9.10 香港海关为新机场提供飞机旅客及空运货物的清关服务，以防止及侦测各类违禁品，包括毒品、火器、战略物品、应课税品、侵犯版权或商品说明的物品，以及法例禁止入口或出口，或受法例管制的其它物品的走私活动。《香港海关条例》（第 342 章）赋予香港海关权力，可以向旅客、机员、货物、邮包、航机及车辆进行基本检查，以及对那些认为可疑的作进一步查验。香港海关以往有 532 名纪律人员及 13 名文职人员派驻启德机场，自赤鱲角新机场开始运作后，上述职员的人数已分别增至 1 025 人及 36 人。

精简赤鱲角新机场货物清关程序

9.11 新机场的入口及出口货物清关程序与启德机场那套程序差不多，只有少许改动。为了精简运作程序，加快货物清关过程，现时赤鱲角新机场的做法是，任何托运货物，如受卫生署或渔农处管制，而又未被香港海关抽中检查或核查，将会直接交由这两个有关部门清关及交还货主。

空运货物清关系统

9.12 香港海关在赤鱲角新机场装设了一个新的计算机系统 一空运货物清关系统，以加强新机场货物清关的运作效率。透过计算机系统的电子传讯方式，香港海关能够与个别空运公司联系，方便互相传送有关货物的数据及清关指令，而各空运公司亦可借助计算机系统，追查托运的货物的去向。此外，计算机系统亦有助检索、对照、分析及更新数据，并能自动将货物的数据与香港海关的中央海关计算机管制系统所储存的情报，以及受禁制和受限制物品名单互相核对。一九九六年十月，由空运公司、航空公司、信息科技署及香港海关代表组成的「空运货物清关系统界面工作小组」成立。在新机场启用前，该小组一直有定期开会，并进行深入彻底的测试计划。一九九七年八月，空运公司、航空公司、信息科技署及香港海关在上述工作小组之下，再组成「空运货物清关系统应

变及复原程序工作小组」，负责研究及制定应变程序。经该小组研究后，「空运货物清关系统应变及复原专责小组」成立，并制定了应变程序。空运货物清关系统的主要使用者一致表示满意该系统的界面功能，并表示愿意配合该系统及新机场启用的有关程序。据香港海关表示，在一九九八年六月十五至十七日试行运作期间，该系统仍有一些轻微问题，但大部分问题在新机场启用前，已经完全或部分解决。根据一九九八年六月三十日至七月二日期间的最后一次试行运作结果，该系统各方面已经就绪，可以正式运作。自新机场启用以来，该系统的运作情况一直相当顺利，并无问题。

入境事务处

9.13 入境事务处负责控制香港的出入境人流。此外，防止不受欢迎人物入境，以及防止因犯了刑事罪行而被通缉的人出境，亦是该处其中一个工作目标。该处亦致力侦测及检控触犯入境法例的人，以及将非法入境的人遣送离境，同时也负责执行《入境条例》（第 115 章）。该处在机场进行的工作，加强了飞机旅客及机员进出本港的出入境管制。该处在机场设有专用羁留所，用来羁留被拒入境的旅客和不受欢迎人物，以便将他们遣送离境。在机场未迁至赤鱲角前，根据入境事务处的编制，派驻启德机场工作的入境事务处职员共有 663 名，其中 642 名为穿着制服人员，21 名为文书人员；自机场搬往赤鱲角后，上述职员的人数已分别增至 786 名及 40 名。

在新机场的运作情况

9.14 入境事务处表示，搬往新机场后，该处的工作机制基本上没有改变，只是该处的办事处面积扩大了，有更多房间可作特定用途，令该处必须重新安排某些办事处和职位的职能和职责，以作配合。

入境事务处人员或旅客遇到的问题

9.15 入境事务处表示，新机场的出入境管制自动化系统自一九九八年七月六日开始实施以来，一直运作良好，在出入境管制方面，能够提供快捷有效的计算机化服务。在新机场启用后的首个星期，入境事务处所使用的一些由机管局提供的系统已可全面使用，但仍有部分只能局部使用；此外，旅客抵港层有数个柜台对上的指示板亦失灵，未能发挥原定的功能，机管局遂暂时贴上指示纸牌应急，但因为各类旅客混在一②，而他们的类别混合情况经常转变，结果该处无法因应情况，灵活地调动柜台处理不同类别的旅客。直到一九九八年十月底，柜台对上的指示板的问题已大有改善，只是部分固定的磁性「香港永久性居民身分证」柜台指示牌仍嫌不足。

第十章

航班数据显示系统

10.1 航班数据显示系统是新机场客运系统重要的一环。广义而言，该系统包括航班数据显示系统及停机位、闸口和旅客登记柜台分配系统。

航班数据显示系统所显示的数据

10.2 该系统显示的数据，主要包括：旅客登记柜台、闸口编号、航机启航或抵达时间、行李认领转盘；处理行李承包商前往正确地点装卸行李，以及机场职员及航空公司职员领回行李所需的认领行李资料摘要、认领行李指示、行李分拣指示；以及航空公司职员所需数据，以便在登记柜台、转机柜台与门口柜台展示航空公司的徽号及航班资料。

参与开发航班数据显示系统的各有关方面

10.3 航班数据显示系统的特定技术规格，是由机管局的信息科技设计顾问 Mott 集团拟备，以非技术性文字阐述所需的系统。英国机场管理局为该集团成员。

10.4 英国通用电器香港有限公司（以下简称「通用电器公司」）为承包商，负责航班数据显示系统（包括停机位／闸口及柜台分配系统）的详细设计、安装、测调及系统联系工作，以及项目的整体管理。电子信息有限公司是通用电器公司的次承包商，负责开发、供应、安装及测调系统软件、网络子系统、服务器计算机及工作站。EEV Limited 为另一家次承包商，负责供应液晶显示器。Preston Group 则为再分包商，负责提供客运大楼管理系统的软件。该软件为航班数据显示系统的组件，功用是将空的停机位适当分配予抵港航机使用，并将停机位分配数据传送至航班数据显示系统。电子信息有限公司一向是直接向通用电器公司提出有关开发航班数据显示系统的意见及建议。通用电器公司如认为有需要，会将该等意见或建议转达机管局。

10.5 在机场启用前，有关航班数据显示系统的开发工作，主要由机管局的项目工程科负责与通用电器公司及电子信息有限公司联络。机管局一名工程人员常驻电子信息有限公司英国的办事处，每周监督及监察开发软件的进展。航班数据显示系统的最终使用者 — 机场管理科的人员，以及信息科技部，在一九九七年年底才开始直接参与这个项目。

10.6 The Centre of Software Engineering Ltd 为机管局直接聘请的专门顾问，负责监察电子信息有限公司所开发软件的质量控制。

10.7 临机局在一九九五年六月十五日举行第 75 次董事会会议时，通过将开发航班数据显示系统的合约批予通用电器公司。本署注意到，临机局虽然认为通用电器公司提交的投标书在技术上是完全合规格的，但认为该公司的投标书「不符合该局的规定」，可能须要因应机管局的需要，予以大幅修订，才符合机管局的要求。

10.8 电子信息有限公司开发航班数据显示系统的软件时，须将「特定技术规格」转变为有关功能方面的要求并可供参考的独特说明，或系统分段规格。「系统分段规格」是用作测试的基准，以确保软件符合机管局的要求同时亦是重要和有用的工具，让机管局及通用电器公司／电子信息有限公司了解该系统的要求，而该系统是按照双方的共识设计及开发。

10.9 航班数据显示系统的开发及测调工作的原定关键日子如下:

第一个关键日子	完成初步设计的覆检	九五年九月三十日
第二个关键日子	完成最后设计的覆检	九六年一月三十一日
第三个关键日子	厂房测调阶段 完成测调工作	九七年三月三十一日
第四个关键日子	完成工作	九七年六月三十日

10.10 在一九九五年九月至一九九六年七月期间，由于机管局提出意见，以及各有关方面进行讨论，以澄清及重新界定「特定技术规格」，电子信息有限公司及通用电器公司提交机管局的「系统分段规格」经过不断修订。一九九六年十一月，机管局一位高级管理人员致函通用电器公司，对电子信息有限公司迟迟未完成该系统的设计表示关注。其后，机管局两名高级管理人员、通用电器公司及 The Centre of Software Engineering Ltd 的高级管理人员及软件顾问在一九九六年十二月初前往英国，与电子信息有限公司的高级管理人员会晤，检讨主要问题，并找出改善沟通和工作进展的办法。The Centre of Software Engineering Ltd 的报告虽然对电子信息有限公司的办事方法给予正面的评价，亦指出时间紧迫，距离原定的交付日期已不远。The Centre of Software Engineering Ltd 提出多项建议，其后各有关方面进行讨论，并就多项事务达成协议，其中一项是由一九九七年一月六日开始，委派一名专责的项目工程人员常驻电子信息有限公司，而电子信息有限公司的管理人员会每月来港汇报。电子信息有限公司并承诺最迟在一九九七年十一月完成工作。同时，为改善英国与香港两地办事处的沟通，遂安装了一具连接调解器的电话，以便迅速传送数据。机管局并保证 The Centre of Software Engineering Ltd 的人员到访电子信息有限公司，不会影响该公司的工作进度。电子信息有限公司终于在一九九六年十二月展开航班数据显示系统的设计和开发工作。

10.11 在一九九七年四月九日至十一日期间，机管局、通用电器公司、电子信息有限公司及 The Centre of Software Engineering Ltd的代表在英国开会，检讨及修订航班数据显示系统的系统联系计划，而该系统五个同时开发的重要功能部件则须于一九九七年四月至十月底之间完成。当时的目标，是最迟在一九九七年十二月完成系统联系。采取这方针的理据是，倘若开发计划有重大延误，则可作出决定，不联系全部重要组件，改为开发独立的组件，以便在一九九八年四月机场启用时（当时订定的启用日期），提供必需的功能。

10.12 通用电器公司及电子信息有限公司曾先后在一九九七年六月十七日及九月十六日，在赤鱲角举行两次联合简报会，向机管局的董事会报告开发航班数据显示系统的进展，并解释当时项目管理方面的情况。他们向董事会指出时间紧迫、测试重复、功能延缓、以独立组件形式交付该系统的主要功能的选择方案等问题。机管局董事会获悉，应最迟在一九九七年九月中决定，制造全面联系的系统或制造不联系的独立组件，因为倘若机管局选择后者，则需设计及开发一些额外的界面。交付早期构件往计算机场地方面虽然延误了约六个星期，上述两间公司告知董事会，可以赶工以弥补延误的时间，并按基线计划所定时间交付软件。董事会亦获悉，余下的构件 1.3、1.5及2.0，将分别于一九九七年十月七日、十一月三日及十二月四日交付。换言之，基线计划所定的上述三个构件的交付日期一九九七年九月一日、九月三十日及十月三十一日，亦有所延误。全面的系统联系测试，将于一九九七年十二月底开始，按照计划在计算机场地进行。（构件 1.3、1.5及2.0终于在一九九七年十月八日、十一月七日及十二月五日交付。）

10.13 在一九九七年十一月之前，电子信息有限公司及通用电器公司已向机管局管理层建议，对监视器及液晶显示板装置内的话音及数据输出端，进行端对端的测试。为证实按不同合约提供的网络之间的数据电路是完整的，确有需要进行这项测试。然而，这项建议被否决。后来结果发现有相当多的液晶显示板失灵，原因是电缆过长、欠妥善，或没有接驳电缆，而航班数据显示系统／共享终端设备系统界面在客运大楼早期试运作时，据说已经有问题。

10.14一九九七年十二月初，当电子信息有限公司准备在英国进行出厂测试时，接到通用电器公司的指示，要求安排在一九九七年十二月十二日在赤鱲角进行构件2.0的示范。电子信息有限公司致函通用电器公司，表示十分忧虑这项要求会影响计划在英国进行、有关航班数据显示系统的出厂测试。电子信息有限公司亦强调，倘若该公司接纳这项要求，则会影响完成这个项目所需的时间及成本，第三及第四个关键日子亦须推迟。电子信息有限公司向通用电器公司提出反建议，要求在一九九七年十二月初在英国进行构件 2.0的示范，这样，出厂测试便可如期在一九九七年十二月十九日进行。后来在一九九七年十二月四日，电子信息有限公司接到通用电器公司的指示，由一九九八年一月十九日开始，在赤鱲角进行出厂／计算机场地验收合并测试，并请该公司在一九九八年一月机场试运作时，提供辅助。其后，该公司得知，通用电器公司与机管局在一九九七年十二月五日签订协议，协议一并进行出厂测试及计算机场地验收测试。

10.15 虽然电子信息有限公司最后按照通用电器公司的指示，在计算机场地一并进行出厂测试及计算机场地验收测试，本署注意到，电子信息有限公司对更改计划一事绝不赞同。这点从电子信息有限公司主管人员一九九七年十二月四日致通用电器公司的函件，亦可以看出来。在该函件中，电子信息有限公司一位高级职员表示：

「对于在项目进行至如此后期才接到这指示，感到极为失望」。电子信息有限公司亦预先警告通用电器公司，在计划的后期才作出更改，包括一并进行出厂／计算机场地验收测试，会对航班数据显示系统的开发工作及质素造成影响。

10.16 由一九九八年二月二十四日开始，通用电器公司／电子信息有限公司及机管局的高级管理人员定期举行会议，监察软件开发工作及测试工作的进度，并监察在赤鱲角安装和测调网络、计算机设备及显示装置的进度，而焦点则在于处理「有待解决问题报告」。航班数据显示系统第三个关键日子指标最后在一九九八年三月达到，较一九九七年三月的原定日期迟了大约 12个月。在一九九八年五月，项目工程科逐步将航班数据显示系统移交最终使用者机场管理科。然而，通用电器公司／电子信息有限公司及机管局对第四个关键日子指标是否已达到，有不同看法。通用电器公司／电子信息有限公司声称第四个关键日子指标已于一九九八年七月六日达到，但机管局表示，第四个关键日子指标要在发出完工证明书后才可达到。

机场启用前航班数据显示系统的运作情况

10.17 客运大楼在一九九八年一月十八日进行第一次试运作时，航班数据显示系统及航班数据显示系统／共享终端设备系统界面仍未能运作。在一九九八年二月十五日进行第二次试运作时，在旅客登记的初步阶段，航班数据显示系统再次失灵。由一九九八年三月二十八日的第三次试运作开始，航班数据显示系统的运作表现据报逐渐改善，并趋于稳定。根据一九九八年六月二十二日的「运作就绪程度报告」所载，该系统整体的可靠度为 98.7%可用。机管局管理层向机管局董事会及机策会保证，航班数据显示系统稳定，可供在机场启用当天使用，倘若部分显示器或功能发生故障，仍可倚赖变通办法或临时解决办法应付。然而，机统署于一九九八年七月四日的会议上向机策会作出的评估，则有所不同。机统署表示，在一九九八年六月十四日至二十七日连续不断进行的试行运作中，航班数据显示系统有9%时间失灵，该署并认为该系统不理想。

就航班数据显示系统提供的训练

10.18 机管局采取先训练导师的方针，由通用电器公司、电子信息有限公司及有关的次承包商提供第一级的训练，向机管局安排的导师提供训练。然后，由导师训练最终使用者操作或维持航班数据显示系统。第三级的训练涉及航空公司，它们自行训练本身的职员。训练课程包括：客运大楼管理系统、航班数据显示系统／共享终端设备系统界面，学员包括机管局职员、航空公司或服务公司职员。

遇到／察觉到的问题

重新编写航班数据显示系统的设计

10.19 在一九九六至一九九七年，机管局及电子信息有限公司用了大约 14 个月，去敲定及商定「系统分段规格」。最后敲定的「系统分段规格」与「特定技术规格」比较，有超过 900 项更改，而机管局和电子信息有限公司则对其分类有以下的不同看法：

	机管局	电子信息有限公司
范围没有更改	84%	36%
要求有所提高	3%	56%
要求有所降低	13%	8%

10.20 通用电器公司及电子信息有限公司表示，需要作出更改是因为机管局指示采用窗口 NT，弃用原来建议的窗口 3.1 版，而且机管局亦对特定的要求作出不少修订，使原来的「特定技术规格」不能略加修订便可采用，而须从头编写新的软件。

10.21 一九九七年十二月十日，机管局与通用电器公司／电子信息有限公司达成商业协议，以解决后者自一九九六年五月就各项更改、干扰及延误提出而尚未解决的申索。根据机管局辖下工程委员会的文件第 10/98 号所载，截至一九九七年年底为止，机管局管理层所发出的指示，大部分由当时的机场运作科及其顾问提出。机管局管理层的结论是，承包商提出的申索，大部分是关于因「特定技术规格」含糊不清而作出的合理更改，而这些更改令航班数据显示系统的开发工作的进展受到严重延误及干扰，原因是系统软件实质上须重新编写。机管局董事会在一九九八年一月二十二日举行第 37 次会议时，通过批准该项申索，合约的价值因而增加大约 50%，约为港币 8，900 万元。至少在截至达成和解协议之时为止而言，这事或可视作是机管局默许；重新编写航班数据显示系统的设计旷日持久，却非通用电器公司／电子信息有限公司的过失。

航班数据显示系统的稳定程度／处理有待解决的问题

10.22 通用电器公司与申诉专员举行会议时曾证实，倘若「有待解决问题报告」所载的问题不能彻底解决，则会采取变通办法或临时解决办法，以免问题演变至影响航班数据显示系统的运作。机管局及／或通用电器公司均完全清楚有待解决问题的严重程度，以及电子信息有限公司处理每项问题的先后次序。机管局高级管理人员须制备「机场重要工程进度每周报表」。根据连同截至一九九八年五月三日为止一星期的报表附上的机场工程明细表所载，须优先解决的问题超过 100 项。须优先解决问题的数目逐渐减少，截至一九九八年六月十四日为止的一星期，已减至大约 11 项。一九九八年六月十七日，机场管理科及信息科技人员与电子信息有限公司进行讨论，提出一份载列大约 38 项问题的清单，其中 15 项是关乎运作就绪程度，影响航班数据显示系统的运作。各有关方面同意逐步解决问题，但机管局的机场管理科及信息科技人员仍对清单的第 37 项－「工作站及打印机尚未全部安装妥」感到忧虑。这项被列为运作问题，对分配闸口方面非常重要。

客运大楼的准备就绪程度

10.23 航班数据显示系统安装、测调时，客运大楼的实质状况是仍未准备就绪。在一九九八年二月至三月，电子信息有限公司曾数次致函通用电器公司，指称由于其它承包商造成延误及干扰，要求延展竣工的日期。该公司指通讯设备室尚未准备就绪，部分欠缺电力或数据供应，或不适宜安装敏感设备。客运大楼内有相当大量的水及尘埃，而且并非经常有稳定的空气调节或电力供应。这些因素对安装在客运大楼的敏感设备有不良影响，以致在机场启用前，需要更换大约400部显示器。此外，大约 15至20部监视器因水管漏水及客运大楼在启用前发生火警而遭损毁。

有关后备系统的计划

10.24在机场启用前，机管局十分关注航班数据显示系统的开发工作及稳定程度，而且为了保障机场运作畅顺，遂在一九九八年二月二十六日举行的董事会会议上，指示其管理层着手准备一套简单的后备系统，以备航班数据显示主系统出现稳妥度或运转中断问题时，可供应用。后备系统包括两项组件：后备航班数据显示系统及后备停机位分配系统。机管局董事会最后聘请通用电器公司联同次承包商香港电讯，设计及开发后备航班数据显示系统。此外，机管局董事会聘请城大顾问有限公司开发停机位分配系统。该顾问公司自一九九二年开始，已参与启德机场停机位分配系统及旅客登记柜台分配系统的设计、开发及推行工作。本署亦获悉，截至目前为止，赤鱲角新机场是全球唯一安装了后备航班数据显示／停机位分配系统的国际机场。

后备航班数据显示系统

10.25 后备航班数据显示系统是低效率运行的数据显示控制及管理系统，在航班数据显示系统停止运作时，接替主系统控制全部显示装置。该系统只提供基本及主要的功能和数据，使机场管理当局、航空公司可以继续正常运作，旅客不致受影响。后备系统在机管局规定的时限内显示航班数据，主要以人手输入最新的数据。由收到指示起计，香港电讯全队 17名人员需时40分钟才可将电缆转接妥当。如只有半队人员，则需时 1 小时 10 分钟。关于这一点，一位政府主要人员在一九九八年十二月二日与申诉专员会晤时向本署证实，由采用航班数据显示系统改为采用后备系统，只需时30至45分钟，其间会有变通办法可提供基本数据，使旅客可赶上飞机、到适当的闸口登机或到适当地点认领行李。此外，机管局计划，航班数据显示主系统一旦失灵，不能在三小时内修复时，亦会转用后备系统。

10.26 在机场启用当日，机管局管理层发现航班数据显示主系统有问题时，首先重新启动该系统，然后转为采用人手书写（在白色板）的变通办法公布航班数据，并无使用后备系统。

停机位分配系统

10.27 停机位分配系统有多项功能，包括以甘特进度表显示闸口分配、可用人手输入所需数据，用以适当分配闸口，以及以适当的格式打印甘特进度表以便核对。开发停机位分配系统，是准备作为后备系统，航班数据显示主系统及客运大楼管理主系统一旦发生故障，才会使用。但实际上，在机场启用前，机管局管理层已决定在机场启用时，采用停机位分配系统，而不采用客运大楼管理系统分配停机位。机管局管理层作出这项决定，可能因为启用日期日渐接近，但对客运大楼管理系统的表现却缺乏信心。在一九九八年六月中，机管局职员测试该系统时，仍发现若干问题或欠妥善之处，包括一些航班数据无故消失，以及出现空白的甘特进度表，而非最新输入的数据。

10.28 根据连同截至一九九八年五月三十一日、六月七日及六月十四日为止的「机场重要工程进度每周报表」附上的机场工程明细表所载，大部分有待解决的问题，都是关于客运大楼管理系统的。根据截至一九九八年六月二十一日为止的每周报表所载，客运大楼管理系统是不可用。因此，机管局管理层向机管局董事会建议，机场启用时，采用停机位分配系统作为主要分配工具，并同时以人手将数据输入航班数据显示主系统及客运大楼管理主系统。机管局管理层与本署举行会议时亦证实，通用电器公司及电子信息有限公司在机场启用前虽然已知道这项决定，但机管局并没有咨询该两间公司对在启用当日，不采用客运大楼管理系统分配停机位这项决定的意见。结果在机场启用当日并没有采用停机位分配系统，因为该系统很快便失灵。机场启用第三日才采用客运大楼管理系统分配停机位。

第十一章

航空货运服务及停机坪飞机服务

航空货运服务

11.1 在机场设置航空货运站，提供航空货运服务，是机场提供的主要机场禁区服务之一。鉴于 20多年来，启德机场一直只有一个货运营办商提供货运服务，当局于是考虑在赤鱲角机场这个新的经营环境引入竞争。因此，当局向两个货运营办商，分别为香港空运货站有限公司及亚洲空运中心有限公司（以下简称「亚洲空运公司」），批出专营权，在新机场提供货运服务。该两个货运营办商须按照专营权合约的规定，提供必需的辅助服务，以及其它选定服务。专营者须自行筹措资金，兴建有关设施，以及负责运作方面的事宜。一般而言，专营者可为其提供的服务自行订定价格。不过，当局亦设立了一个价格规管机制，确保专营者以公平合理的价格提供质素优良的服务。

香港空运货站有限公司

11.2 香港空运货站有限公司于一九七一年成立，并于一九七六年一月开始商业上的运作。在一九九七年内，
货站公司处理了 170万公吨货物。在新机场启用之前，货站公司设有两个航空货运站，在启德机场为约 70 间航空公司提供服务。一号货站是一个传统的仓库，使用分段式储存系统，将货物储存在不同楼层的货架。二号货站则使用通用储存系统，该系统可更有效地利用空间，储存进口或出口货物。

11.3 根据机管局与货站公司于一九九五年十二月二十一日签订的专营权合约，货站公司负责在赤鱲角机场
提供航空货运服务，为期20年。根据专营权合约，货站公司须确保在一九九八年八月十八日这个关键日期之前，有关工程已达到实质完成的阶段，可获签发临时占用许可证，而超级一号货站则每日可处理5 000公吨空运货物，即设定处理量的75%。届时，货站公司将会发出运作就绪证明书。除了提供航空货运服务之外，根据合约规定，货站公司亦可向货机提供停机坪飞机服务。

货站公司与机管局的关系

11.4 根据专营权合约，机管局须监管货站公司履行合约订明的责任。机管局有权在超级一号货站建筑工程
进行期间，派员前往施工地盘，以及在超级一号货站投入服务后，派员前往该货站，以便履行其法定责任，实地视察和监管货站的运作情况，以及查证和强制货站公司履行合约订明的责任。此外，货站公司每个月均须就有关工程的施工情况撰写报告，提交机管局省览。货站公司与机管局商务科及项目工程科亦会派出代表，出席每个月就有关专营权的事宜举行的会议。

货站公司与政府的关系

11.5 超级一号货站的政府部门工程，是由政府委托货站公司进行，机统署在监管工程的进展情况方面，担
当积极的角色。除此之外，机统署亦负责统筹政府／货站公司的协调会议，以及货运营办商与政府有关部门就提供服务的程序举行的会议。机统署亦会派出代表，出席每个月就有关专营权的事宜举行的会议。

货站公司与其它停机坪飞机服务公司的关系

11.6 在赤鱲角机场，有三间停机坪飞机服务公司，分别为香港机场服务有限公司、奥格登航空服务（香
港）有限公司及怡中机场地勤服务有限公司。此外，货站公司亦向货机提供停机坪飞机服务。就货站公司而言，该公司提供的停机坪飞机服务，包括将货物由货站公司运往飞机，或由飞机运往货站公司。由于以往启德机场只有一个专营者提供停机坪飞机服务，因此与当时的情况比较，现时在赤鱲角机场，货运营办商与停机坪飞机服务公司之间的关系实在复杂得多。此外，随着当局放宽对赤鱲角机场货运服务及停机坪飞机服务的管制规定，货运营办商与停机坪飞机服务公司的关系，亦已由以往简单的一对一的关系，发展为现时二对四的关系。
超级一号货站

11.7 货站公司在设计超级一号货站时，目标是该货站每年可处理240万公吨货物。虽然超级一号货站采
用的基本自动化技术，与一号货站及二号货站采用的相同，但自动化的程度远较该两个货站为高。其中，超级一号货站在储货柜，以及信息处理和与第三者相互传递信息方面，均采用自动化技术。超级一号货站的自动化系统是一个分为五层的控制系统。货站公司认为，一个成功的全自动化系统，关键在于系统的冗余位和运作上的复原能力。因此，超级一号货站的货物处理系统不仅复杂和敏感度高，而且在设计上，已计及组件冗余位。货柜储存系统和散货储存系统采用组件式设计，即每一个货物处理区都是独立运作，这样一来，在个别货物处理区系统失灵时，便可减少对整个系统造成的影响。在计算机系统方面，货站公司亦作出类似的安排。

11.8 货站公司透过超级一号货站的高识计算机系统（第五层控制系统），与其服务的航空公司、货物网络
服务供货商、货运代理公司、机管局，以及付运公司互相传递数据讯息。此外，还有其它系统与高识计算机系统连接起来，包括输送航班数据的计算机系统及空运货物清关系统。货站公司须依赖输送航班数据的计算机系统提供航班数据，才能够快捷有效地提供货运服务。货站公司可根据所取得的资料，调配资源，把货物运往飞机，或从飞机提取货物，运回货站。航机班次限制了货站公司提供服务的模式和性质，货站公司内部工作程序的时间分配和编排因而受到规限，货站公司如何运用其资源及设施亦受到影响。

超级一号货站的建筑工程

11.9 政府于一九九五年六月三十日公布，新机场将于一九九八年四月启用。本署知悉，货站公司曾向机管
局承诺，在一九九八年四月新机场启用时，超级一号货站可以50%运作。货站公司作出上述承诺时，表明会「尽力而为」，并认为只要建筑工程没有出现延误的情况，上述目标应该可以达到。不过，在施工期内，建筑工程却出现严重延误的情况。到一九九六年年底，货站公司开始担心，有关工程可能未能赶及在机场于一九九八年四月启用时完成。因此，货站公司透过一份报章表示希望在新机场启用后首数个月，当局仍然准许货机使用启德机场。一九九七年三月，有关工程的进度较原定计划迟了23个星期。一九九七年六月，货站公司再透过一份报章提出有关新机场「分阶段」开幕的安排，即在午夜至上午六时这段时间让飞机试飞，以便营办货机的公司能够试用新机场的设施，而货站公司则能试习在超级一号货站处理空运货运的程序。一九九八年一月十三日，政府公布机场将于一九九八年七月六日启用。货站公司顿时松了一口气。其后，货站公司与货运大楼承建商于一九九八年四月签订了一份补充协议，以便加速进行有关工程。屋宇署于一九九八年七月三日发出货运大楼及速递中心的临时占用许可证，货站公司亦于一九九八年八月十八日发出运作就绪证明书。

系统开发

11.10由于超级一号货站建筑工程延误的缘故，货物处理系统的建筑工程和装置工程须同时进行。此外，该两个系统只能够进行实地测试。在实地测调该两个系统时，已发现软件有若干问题。此外，该两个系统还不时出现机械故障，以致不能继续进行测试，但最后负责有关软件或机械工程的人员已将问题解决。不过，由于测调该

两个系统的时间相当紧迫，货站公司并没有对整个货物处理系统进行全面测试，只是对一些主要的功能进行测试，测试结果显示其运作令人满意。

在机场启用当日货站公司遇到的问题

11.11货站公司的人员曾经表示，在机场启用之前，他们相信超级一号货站可于机场启用当日准备就绪。倘若事前有任何迹象显示货站公司不能够这样做，他们必定会通知机管局。在机场启用之前，货站公司一方面知道，如果超级一号货站在一九九八年七月六日正式运作，便会有风险，因为建筑工程延误，超级一号货站在运作上并未准备就绪，另一方面则相信，机场启用日期已不能够再押后；事实上，有关方面亦从来没有询问货站公司是否需要更多时间。不过，由于货站公司在启德机场已有20年运作经验，因此他们认为，在新机场启用当日，超级一号货站应该可以正常运作，但他们预期，在机场启用当日，会有一些运作初期出现的小问题及维修保养的问题。 11.12初时，货站公司怀疑，在机场启用当日遇到的问题，主要是计算机程序出错所致。不过，经过更深入的分析之后，货站公司认为，上述问题的成因约有20个。这些原因互相影响，以致出现上述问题。

11.13在这20个原因中，货站公司的人员特别提到输送航班数据的计算机系统、尘埃污染问题、运货拖卡数目不足、大量航机班次资料出错、当局放宽对停机坪飞机服务的管制规定，以及在模拟测试中假设的货运量与实际的货运量大有出入。在输送航班数据的计算机系统方面，由于货站公司须依赖该系统提供航班数据，才能够有效地运作，因此，当航班数据显示系统发生故障，以致在协调方面出现问题时，货站公司的运作便受到严重影响。另一方面，由于超级一号货站的建筑工程仍在不断进行，有关工程所引起的尘埃污染问题，亦对货物处理系统造成严重影响。输送航班数据的计算机系统完全陷于瘫痪，已影响了货站公司运作的效率，加上大量航班须要更改，有关的工作编排更受到进一步的影响，以致运货拖卡亦不敷应用。当局放宽对停机坪飞机服务的管制规定，以致公司与公司之间因沟通不足，而在协调上出现的混乱情况，使问题变得更为严重。货站公司的人员强调，在货运服务方面，时间性十分重要，因此，当机管局透过航班数据显示系统／输送航班数据的计算机系统向货站公司提供的航班数据不正确时，便会像滚雪球一样，影响到其它服务。不过，货站公司承认，即使航班数据显示系统在机场启用当日能够全面运作，该系统仍然会出现一些电子机械方面的问题。

亚洲空运中心有限公司

11.14亚洲空运公司成功投得专营权，于一九九六年一月十二日与机管局签订专营权合约，合约期为 20年，合约的条款跟机管局与货站公司签订的专营权合约的条款相近。根据专营权合约，亚洲空运公司须于一九九八年第 13个星期，即一九九八年三月三十日至四月五日这段期间，发出运作就绪证明书。

11.15亚洲空运公司的货站每年可处理多达42万公吨的货物。跟货站公司一样，亚洲空运公司采用的货物管理系统，在运作上及数据处理方面广泛使用计算机。在机械设备方面，亚洲空运公司采用全自动化的物料处理系统，储存及提取散装及预装货物。该货站设有34个工作台，将货物装箱及拆件。亚洲空运公司的货物处理系

统亦与输送航班数据的计算机系统连接起来，因为亚洲空运公司亦须依赖该系统提供有关航机的详细数据，例如飞机抵达和起飞的时间，以及抵港和离港班机的停机位，以便交收有关货物的资料文件。

亚洲空运公司货站的建筑工程

11.16赤鱲角机场第二个货站的建筑工程于一九九六年四月展开。虽然亚洲空运公司货站的建筑工程亦曾出现延误的情况，但最后该货站于一九九八年六月九日，即在机场启用之前获发占用许可证。亚洲空运公司于一九九八年六月发出运作就绪证明书。

停机坪飞机服务

11.17正如上文第11.6段所述，在赤鱲角机场，有三间停机坪飞机服务公司，即香港机场服务有限公司、奥格登航空服务（香港）有限公司及怡中机场地勤服务有限公司，为客货机提供停机坪飞机服务。根据停机坪飞机服务合约，停机坪飞机服务公司负责：

(a) 把空运货物、邮件、行李及其它物品由一架飞机运送往另一架飞机，以及由飞机运送往客运大
楼、航空货运站及空邮中心或由这些地方运送往飞机；

(b) 把散装行李及／或行李货箱运上飞机的预备工作；以及

(c) 登机桥的操作，包括地面飞机指挥工作和供乘客上落飞机的梯级的操作。

在机场启用之前，香港机场服务有限公司曾与其服务的航空公司签订一份有关地勤服务的标准协议，并与另外两间停机坪飞机服务公司及货运营办商议定，在提供停机坪飞机服务时如何互相协调。此外，该三间停机坪飞机服务公司还协议，在赤鱲角机场启用首三天，大家互相协助，共同提供和使用地勤服务设备。此外，停机坪飞机服务公司亦成立了一个重要的工作小组，即赤鱲角停机坪飞机服务营办商工作小组，以便在有需要时，找出实际可行的办法，解决有关停机坪飞机服务方面的问题。

机场启用当日出现问题的原因

11.18下文所列是据称在机场启用当日出现，有关停机坪飞机服务的一些问题：

(a) 运货拖卡供应不足；

(b) 航机数据，包括抵港和离港班机的详细数据，以及航机停机位的数据不足；

(c) 有关货物应该运送往哪个货站的安排出现混乱；

(d) 将行李误送往货站，或将货物误送往客运大楼；

(e) 鲜活货物不能迅速地送往有关货站；

(f) 抵港旅客迟迟未能落机；以及

(g) 在处理抵港、过境及离港旅客的行李时出现问题或延误的情况。

停机坪飞机服务公司认为，上述问题的主要成因是航班数据显示系统／输送航班数据的计算机系统发生故障、建筑工程迟迟未完成，以及货运营办商没有遵守协议，在提供服务时互相协调。本署曾与三间停机坪飞机服务公司会晤，其间，本署得悉以下各点：

(a) 一般而言，停机坪飞机服务公司并不熟悉赤鱲角机场新的营运及工作环境。由于当局放宽对停
机坪飞机服务业的管制规定，在赤鱲角机场提供服务的货运营办商和停机坪飞机服务公司的数
目有所增加。这个新的营运环境令各停机坪飞机服务公司需要紧密合作，互相协调；

(b) 有一些停机坪飞机服务公司指出，赤鱲角机场在启用之前，有多处地方仍然是建筑地盘，正在
进行有关工程，因此，他们不能进入这些地方，以致对赤鱲角机场的地理及工作环境并不熟悉；
以及

(c) 在机场启用当日及其后不久，运货拖卡不敷应用，并非因为拖卡数量不足，而是由于货站公司未能及时卸货，腾出运货拖卡，以供使用。

第十二章

新机场启用当天所遇到的问题

12.1 政府公布新机场在一九九八年七月六日启用之后，机策会继续监察与新机场启用有关的所有筹备工作的
整体进度及各项工程的进度。机策会仍然坚持其目标：新机场在启用时必须安全、保安周全和有效率。一名政府主要人员曾在不同的场合中重申，这是用以衡量新机场实际上能否在已公布的日期启用的唯一标准。在一九九八年七月六日之前，机策会成员，以及机策会与机管局管理层之间，一直有定期举行会议，讨论和检讨有关工作的进度。

两份有关机场准备就绪程度的机策会重要文件

12.2 一九九八年六月二十四日及七月四日，机策会举行自一九九零年二月成立以来第 185及 186次会
议。会议的主要目的显然是就新机场准备就绪程度的整体情况及机场搬迁行动作最后检讨。

12.3 机管局鉴定了哪些项目对机场运作就绪程度有重大影响，并评估了这些项目的最新情况。机管局管理
层提交了两份文件，向机策会提供最新的评估结果，所评估的项目包括机场系统、地面运输中心、政府委托他人承办的机场范围内的工程、货站公司、法定通行证和牌照，以及机场保安等。虽然事实上有些项目仍未办妥或未完成，但机管局在上述两份文件中肯定地表示：

「这些项目将会运作就绪，
配合机场在一九九八年七月六日启用。」

一九九八年七月四日举行的机策会会议

12.4 这是机策会在新机场启用前举行的最后一次会议。除机策会成员外，机统署一些高级人员及该署所聘
请的顾问亦应邀出席会议；机管局管理层的高级人员也列席。
12.5 民航处的一名高级人员亦应邀出席会议。民航处当时主要关注的是机场搬迁行动，该名人员报告说，
机场搬迁行动大概可以顺利进行，除非有些暂时改道飞往其它地方的航机要在一九九八年七月六日凌晨零时零一分之后返回香港，严重扰乱航空交通，才会影响搬迁行动。民航处向机策会保证，一旦出现这种情况，该处必定会作出决定；如果在搬迁过程中出现严重问题，该处会立即通知机策会。

12.6 至于尚未办妥或未完成的项目，例如航班数据显示系统及其后备系统、通讯系统、政府委托他人承办
的项目、空气调节系统、地面运输中心、洗手间的清洁服务、保安工作、货站公司、业务伙伴及指示牌等，机管

局的高层管理人员向机策会再三保证，一切进展良好，应该可以配合机场的启用。机策会响应时表示，该会明白，在最后一分钟会有很多零星的问题需要解决，所以要求机管局密切注视事情的进展，以及解决已经找出的问题。

12.7 虽然有关方面已作出上述最后准备，以期一切都配合机场的启用，而且各有关方面均充满信心，但结果在新机场启用当天，在运作上依然出现严重的问题。

12.8 在新机场启用当天或启用之后不久，便开始出现大约22个影响新机场运作及效率的问题，包括：

(1) 航空货运设施
(2) 离港及抵港航班延误
(3) 停机坪上没有巴士接载乘客
(4) 航机的停泊
(5) 登机桥
(6) 行李处理系统
(7) 停机坪飞机服务公司的行李处理服务
(8) 航班数据显示系统
(9) 供水系统
(10) 空气调节系统
(11) 公众电话
(12) 流动电话网络
(13) 集羣流动无线电通话系统
(14) 自动梯
(15) 指示标志
(16) 地面太滑
(17) 食肆的水、电及人手
(18) 飞机停泊辅助设施
(19) 清洁及垃圾收集服务
(20) 巴士在客运大楼3楼落客
(21) 旅客捷运系统
(22) 进出监控系统

目前的情况

12.9 机管局表示，除了有关进出监控系统的问题外，其它所有问题实质上均已在新机场启用后不久获得解决，因此，该局必须继续调派保安人员看守某些出入口。这个系统据报已较前稳妥，但新机场启用当天仍未完成所需的工地验收测试。因此，直至一九九八年十一月底，仍未知晓进出监控系统何时才可供使用。

第十三章

应变及补救措施

引言

13.1 本章会先探讨机管局及其它主要机构在新机埸筹备启用及实际运作方面的应变计划，包括机管局就航
班数据显示系统及其它计算机系统制定的后备系统计划、货站公司和亚洲空运公司的货运服务应变计划，以及机场迁移应变计划，然后阐述机管局、货站公司及政府当局就新机场启用后出现的各种运作上的问题所采取的补救措施。

机管局后备系统计划

13.2 为确保航班数据显示主系统出现稳妥度或运转中断问题时，新机场仍然能够运作，机管局着手开发及
开始实施一套简单的后备系统。这套后备系统在新机场启用时便会装设妥当，可供日后应变之用。

(A) 现有系统的整体设计

13.3 各系统互相连接，有需要时，可以用电子传送的方法，将正确的数据传送至各个不同的系统。

(B) 开发后备系统的原则

13.4 后备系统是根据下列主要原则开发：

(a) 后备系统必须采用由航班数据显示系统承办商（通用电器公司／电子信息有限公司）装设的 2
000 个全由服务器驱动的荧幕显示器及液晶体显示器；

(b) 在一九九八年六月中之前，必须备妥一个可行而又能令机管局接受的运作系统。这个系统必须
简单易用，使操作人员能在最短时间内便学会使用；以及

(c) 后备系统必须不大影响航班数据显示系统承办商正在进行的工作，以及有关的培训和试运作。
承办商那套系统必须按照既定的合约规定装设妥当。

(C) 后备系统

13.5 后备系统有若干个独立系统或功能，须与一套人手操作的程序互相配合使用。主要系统包括后备航班
数据显示系统、柜台和闸口分配系统，以及其它人手操作或较小型的系统。关于各系统的程序开发详情，现分述如下：

(a) 后备航班数据显示系统

这个系统共分三层：

(i) 系统核心是航班数据显示系统的计算机主机，位置是在机场运作控制中心毗邻的两个主要通讯
设备室内；

(ii) 主要通讯设备室敷设了导线，分别接驳至客运大楼的20多个较小的通讯设备室内。这些通
讯设备室各设有两台或以上较小型的航班数据显示系统计算机，名为「显示服务器」，各负责控制客运大楼某区最多50个荧幕显示器及液晶体显示板；以及

(iii)每个显示器及接合器再由导线接驳至每区最多50个装置。

机管局曾经考虑五个由不同公司设计的后备系统，其中机管局分析得较为仔细的是由香港国际电讯有限公司及通用电器公司提交的方案。机管局认为两者的方案都不是最好，但各有优点，可以互补不足。机管局认为前者胜在具有有关的软件开发及启德机场的运作知识，而后者则完全了解现有航班数据显示系统的网络设计。最后获机管局接受的建议是取两者所长，集其大成。在作出这项决定后，机管局便与这两间公司订定系统的规格，并着手进行开发工作。机管局计划在一九九八年五月中完成一个简单的后备航班数据显示系统原型，以及在一九九八年六月中装妥正式的后备系统。

(b) 分配系统

这系统有助新机场有效率地分配及管理登机闸、停机位及旅客登记柜台。这些功能均融入航班数据显示主系统内。

这个后备系统是一个简单的独立系统，机管局希望能在一九九八年五月中开发出一个系统原型。

(D) 其它系统要求

13.6 这方面的整体需要是要确保能够及时将数据传送至机场运作控制中心，以便用人手把最新资料输入后
备航班数据显示系统。简单而言，已经能够或将会运作的界面或系统包括：

(a) 据悉，国际航空通讯协会／共享终端设备系统能够独立运作，而连接行李处理系统的接驳系统亦证实能够运作。此外，机场运作控制中心的传真设施亦已装设妥当；

(b) 民航处发出的数据（例如：预计航机抵港的时间等）可以在机场运作控制中心及机场控制中心的计算机打印出来，方便前者更新航班数据显示系统的数据，以及方便后者分配登机闸。这套接驳
系统已经装妥，并经过测试；

(c) 关于每季及每周的航班编排数据，可以透过国泰航空公司航班编排委员会的计算机，用软磁盘
下载至机场运作数据库；以及

(d) 机场运作数据库的人工输入功能已经核准并进行开发，令资料可以传送至香港地下铁路公司及
香港电讯有限公司，供前者的计算机系统使用，以及方便后者将航班数据分发各政府机构及机
场业务伙伴。这些接驳系统经过测试，证实出错机会相当低。

(E) 整体后备系统

13.7 根据机策会一九九八年四月的一份文件，总体而言，上述计算机界面及程序能令航班数据显示系统运
作，提供必需的基本数据。至于其余所有的界面则不会运作，但可以用人手输入资料，或者当航班数据显示主系统恢复运作时，这些系统便可运作，更新数据。

(F) 风险

13.8 根据机策会一九九八年四月同一份文件，由于距离机场启用的日子不远，在实施后备系统方面会有若
干风险，其中最重要的是关于计算机系统驱动已安装的荧幕显示器的能力方面。到一九九八年四月初时，计算机系统应具备驱动现有荧幕显示器及液晶体显示板的能力。

(G) 运作时间表

13.9 一九九八年四月，机管局与承办商共同研究有何方法可以将计算机系统投入运作的时间提前，好让职
员在新机场启用前，能够有更多时间受训，学习如何使用有关系统。

13.10直至一九九八年四月，机管局仍认为必须继续赶紧工作，完成通用电器公司／电子信息有限公司装设的航班数据显示主系统。经进行工地验收测试及内部试运作后，机管局证实这个系统运作良好，可以在新机场启用时使用。机管局并认为，把已分配的资源转用于其它方面，会造成混乱。

13.11根据机策会一九九八年四月那份文件，机管局会提供一套永久的后备系统及程序，以备一旦那些不同的系统出现一些预见不到的问题时，可以使用后备系统。机管局董事会批准采取紧急行动，以确保这些后备系统

在新机场启用时，已经装置妥当，可以使用。

货站公司的应变计划

13.12货站公司表示，该公司从没有打算要整座货运大楼在新机场启用当天全面运作，因为届时只要超级一号货站能够处理设定处理量的50%，便足以应付新机场启用当天的需求。在新机场启用当天，如果超级一号货站能够处理设定处理量的75%，亦即能够处理比设定处理量多 50%的货物，一旦需要处理的货物数量突然激增，也有能力处理这些货物。不过，另一方面，机管局却希望在新机场启用当天，货柜储存系统及散货储存系统能够全面运作，使装货量能够超过货站公司须处理的货物数量。

13.13超级一号货站的系统设计本身亦备有一些应变设施。所谓应变设施，是指多备一些冗余系统／组件，目的主要是预备日后当超级一号货站的系统发生故障时，能够将影响减至最低。超级一号货站的设计及运作模式可确保当系统某部分发生故障时，可以转由另一个具有兼容功能的组件替代有问题的组件，继续运作，尽量减低对整体设施的性能的影响。此外，超级一号货站亦备有推垛吊货机等后备机器和设备。至于电力供应和信息科技系统方面，亦同样多备一些冗余系统。主计算机室及次计算机室均可从其它方面取得独立的服务和数据。

13.14货站公司认为，防范风险的最佳方法是尽量减少问题。因此，员工的培训亦是应变计划的一部分。此外，货站公司亦会向业内人士讲解／简介有关更改货运程序的事宜。货站公司更特别编制了一个员工轮值表，包括成立一个特别运作支持小组，解决新机场启用前可能出现的任何问题。

13.15货站公司认为，该公司员工曾在启德机场一号及二号货站工作一段长时间，相信凭着这些经验，无论该公司遇到任何运作上的困难，都可以迎刃而解。此外，该公司亦订定应变计划，处理个别技术问题。

亚洲空运公司的应变计划

13.16亚洲空运公司表示，该公司的应变计划分为两方面。对内方面，该公司针对一些特别问题，订定若干应变计划，例如：

(a) 当货板处理货物系统在货站开始运作时不能运作的应变计划。应变措施包括增添设备和操作人
员；以及
(b) 迟迟才获发占用许可证的应变计划。应变措施包括修改办事处的内部设计，以及改动作培训用
途的地方。

其实，当新机场订定在一九九八年四月启用时，该公司已订定上述的(a)项计划。

13.17对外方面，亚洲空运公司有一些合作伙伴来自新加坡，他们在航空货运业方面，具有多方面的经验，可以协助该公司，从新加坡借调一些经验丰富的货运职员来港，辅助本地员工。事实上，在新机场启用前，新加坡方面已借调八名职员来港，组成筹备小组，并分两更工作。

机场迁移应变计划

13.18民航处表示，最影响机场搬迁行动的是天气，尤其是在七月初，天气情况多不稳定，时常有台风和暴雨。如果到了搬迁的最后阶段，有迹象显示风速可能高至有需要局部关闭青屿干线，便可能要慎重考虑延期搬迁，理由是一些「特大」车辆大部分都要「使用到最后一刻」，非要到搬迁的最后阶段不能搬走，倘若关闭青马大桥上层，便须改用大桥下层行车，但这些车辆无法驶过。如果悬挂三号台风信号，海路搬迁行动便会自动暂停，因为在这样的天气情况下，趸船公司所购的保险便会失效。

13.19机管局并与香港天文台及其它主要部门，例如民航处、香港警务处及海事处等磋商，制定以下一套整体应变策略：

(a) 第一次评估—在开始第四阶段搬迁行动前七天

这时可趁机会检讨一直以来的搬迁行动，确定是否有需要在运作上作出任何改动；有一点很重
要的是，可以藉此评估是否有可能遇上恶劣天气，以致搬迁行动的最后阶段受阻；以及

(b) 第二次评估—在开始第四阶段搬迁行动前72小时

这时香港天文台可以颇为准确地预测到一九九八年七月五、六日这段关键时间的天气情况，以
评估是否会有热带风暴影响香港。

13.20民航处表示，该处与各航空公司协议，如机场要延迟搬迁，便会照原定时间顺延七天。无论如何，搬迁行动绝不会令香港陷入进退两难的局面，以致一方面启德机场没有足够员工和设备继续运作，而另一方面新机场又同样没有足够员工和设备开始运作。如果天气阻延了搬迁时间，一旦那些必需而又须使用到最后一刻的地面操作设备开始搬往赤鱲角，无论遇到甚么情况，运送队伍都不会折返。赤鱲角新机场会于翌日早上启用，但在开始运作的最初数小时，可能仍未及应付运作上的需要，须加紧作出配合。

自新机场启用以来已采取的补救措施

(A) 货站公司采取的补救措施

(a) 恢复使用启德机场

13.21 由于在新机场启用当天，货站公司无法有效地处理超级一号货站的货物，该公司遂于一九九八年七月七日公布采取临时措施，希望能够暂时解困。这些措施包括：

(i) 重开启德机场二号货站，接收货机运载的出口预装货物，以及分发入口货物；以及

(ii) 在 24 小时内暂停处理客机运载的出口散货及入口货物，但鲜活货物、贵重货物、牲口及救急用品则除外，会继续由超级一号货站处理。

13.22 一九九八年七月八日，货站公司宣布将一九九八年七月七日公布的那些临时措施（包括暂停货运服务）的有效期延长两天。超级一号货站会于一九九八年七月十一日恢复处理出口货物，而入口货物的停运措施（停运货物不包括鲜活货物、贵重货物、冷藏货物、救急用品、新闻物品及受法例管制物品）亦于同日取消，但这些货物不会再在超级一号货站处理，而是改在启德机场二号货站处理，并由香港海关协助，直至另行通告为止。

13.23 货站公司表示，这些临时安排是经与航空公司及香港海关商讨才落实的，目的是继续为顾客提供服务，同时给该公司的工程师及承办商足够的时间，纠正散货储存系统的硬件和软件问题。话虽如此，货站公司却否认散货储存系统的硬件及软件有任何严重问题。

(b) 暂停货运

13.24 货站公司虽已实施临时措施，但一些运作上的问题仍未解决，因此，该公司于一九九八年七月九日宣布，由当天②暂停处理所有航机运载的货物，为期九天，直至同年七月十八日为止，但入口鲜活货物、进出口新闻物品、救急用品及贵重货物则除外。实施这项措施，是要清理积压在货运大楼的所有货物，使该公司能够在不受阻扰的环境下工作。超级一号货站内的货物会移往启德机场二号货站储存和分发。该公司认为这项措施是必需的，中期和长期而言，可以确保货站的运作快捷有效。该公司并强调，这项决定是该公司董事会成员与有关的政府部门及机管局深入讨论后才作出的。

13.25 一九九八年七月十五日，货站公司汇报货物空运情况，表示这方面的运作情况已稳步改善，渐趋正常，并已放宽限制，开始接收窄身航机运载的出口货物。超级一号货站每日可处理大约 1 400 公吨货物。本来，据该公司当初估计，当新机场启用时，超级一号货站每日应该可以处理大约 4 000 公吨货物。货站公司并强调，超级一号货站在处理鲜活货物方面，运作情况仍然相当顺利，而超级一号货站的速递中心及启德机场二号货

站亦运作正常。至于先前超级一号货站货柜储存系统积压未处理的2 000多个货柜，亦已全部顺利运回启德机场处理，并逐步分发给收货人。在这个过程中，政府曾协助货站公司把货柜运往启德机场。

(c) 四阶段修复计划

13.26一九九八年七月十六日，货站公司公布分四阶段逐步恢复货运服务的计划。第一阶段会由一九九八年七月十八日开始。该公司会在这四个阶段内，同时使用超级一号货站及启德机场二号货站，以增加可处理的货物数量。该公司的策略是逐步将全部运作程序转回超级一号货站进行。关于这项计划的详情，现阐述如下：

(i) 第一阶段

由一九九八年七月十九日开始，货站公司会在启德机场二号货站处理由货机载运来港的入口货
物，以及在超级一号货站处理货机运载出口的货物，每日数量占原来预计数量的五成。至于入
口鲜活货物，则会继续在超级一号货站处理。

(ii) 第二阶段

到一九九八年七月底，货运服务会进一步恢复，可以处理货机及客机运载的出口预装货物，以及货机及客机运载的所有入口货物，每日数量占原来预计的总货量最少75%。

(iii) 第三阶段

由一九九八年八月中开始，货站公司会在超级一号货站及启德机场二号货站处理全部入口及出
口货物，包括出口预装货物及出口散货。

(iv)第四阶段

第四亦即最后一个阶段会在一九九八年八月底开始，预期届时入口货运程序会转回超级一号货
站进行。

(d) 修复计划的实施情况

13.27货站公司在一九九八年七月二十四日作出汇报，表示自从实施修复计划后，该公司每日可处理的货物

数量平均达 2 520 公吨。该公司认为，由于修复计划的进度稳定，所以该公司可以稍为提前恢复处理来港及离港客机载运的货物。一九九八年七月二十四日，货站公司加快修复计划的实施进度，进一步放宽限制，局部取消原拟维持到七月底的暂停处理客机货物的措施。由该日②，货站公司会接收来港客机的一般货物，交由启德机场二号货站处理，数量是以每班航机一货板货物计算。一九九八年七月二十八日，货站公司进一步放宽入口货运的限制，开始可以为每班来港客机处理两货板的一般货物。到了一九九八年七月三十一日，入口货运服务终于全面恢复。

13.28 由一九九八年八月十二日②，国泰航空公司所有来港客机和货机运载的货物都在超级一号货站处理。货站公司认为这项措施有助处理转运货物，是运作上一项大突破。以往货站公司须把转运货物先运往启德机场处理，然后再将之运返赤鱲角新机场，但由该日②，大部分的转运货物都可以在超级一号货站处理。不过，由其它航空公司运载来港的入口货物，除鲜活货物、贵重货物、牲口及救急用品外，仍然在启德机场二号货站处理。采用这个交错运作的模式，是为了控制超级一号货站货柜及散货储存系统内货物堆积的数量，以免该系统超载。

13.29 超级一号货站仍然实施的一些有关处理客机和货机的出口货物的局部限制，于一九九八年八月十四日取消，出口货运服务全面恢复。至于入口货物方面，超级一号货站可以处理八成须处理的入口货物，而其余那些并非由国泰航空公司运载的入口货物，则在启德机场二号货站处理。换言之，货站公司第三阶段的修复计划已经完成。

13.30 到一九九八年八月十八日，入口货运服务再有改善，超级一号货站可以处理的货物数量占货站公司须处理的货物总量九成。一九九八年八月二十四日，尚余那些未能兼顾的入口货运服务，亦交回超级一号货站负责。第四阶段空运服务修复计划于一九九八年八月十八日开始。货站公司比原定时间提早了大约八天便完成这个阶段。

(B) 政府采取的补救措施

13.31 由于本港大约八成的空运货物通常都是由货运公司处理，这次该公司货运服务出现如此严重的混乱情况，肯定会大大打击本港出入口贸易。在暂停货运服务期间，政府联同机管局，与航空货运界一②拟订一项临时安排，使部分货物可以付运出口。

13.32 政府在一九九八年七月十五日与中央人民政府协议作出特别安排，使货物可以暂时在深圳黄田机场处理。有关安排在一九九八年七月十七日开始实施。

13.33 出口货物会先由机场空运中心接收及处理，然后由香港海关检查及加封，并加上其发出的特快过境标签，再由车辆经落马洲／福田保税区的特别通道运送至黄田机场。经落马洲／福田保税区运送出口货物，只须办理简单的报关手续。货物运抵黄田机场时，香港特区政府委托的公司会在机场检查货物上的封条，如果封条原整无缺，便会让货物装上飞机，运送出口。

13.34 至于入口货物，香港特区政府委托的公司会在货物运抵黄田机场时，在货物上加上封条，并加上特快过境标签，用车辆经福田保税区／落马洲特别通道运来本港。经福田保税区／落马洲特别通道运货来港，亦只须

办理简单的报关手续。

13.35 香港海关和香港警务处负责采取适当的保安措施，以配合这项特别安排。

13.36 香港海关根据当局与有关方面协议的安排，与香港通用公证行有限公司签订合约，委托该公司为独家代理，协助香港海关在赤鱲角机场及黄田机场的货柜上加上封条。香港海关并订明这项特别安排附带的条款：

(a) 所有转往或来自黄田机场的托运货物必须只由本港出口或输入本港；

(b) 有关的航空公司更改航班进出黄田机场前，必须先经内地负责航空事务的单位批准；以及
(c) 如欲使用机场空运中心的设施，必须事先与该中心作出安排。

这项特殊计划只适用于原本打算在本港机场降落及 ② 飞的货机。

13.37 除了安排航机飞往其它机场，政府亦作出安排，暂时使用新机场空运中心的设施。

13.38 政府应香港付货人委员会及香港航空货运业协会的要求，让他们使用启德机场以往辟作行李分拣大堂的客运大厦地库储存延误处理的货物，等候运出香港，并且不收取租金。

13.39 一九九八年七月二十五日，在政府和机管局的支持下，航空货运界设立了一个更具效率的联络机制，使商人、付货人及航空货运业人士能够检讨新机场货运服务的运作进展情况，并研究有何方法可改善工作程序。其后各方协议由货站公司与亚洲空运公司设立热线，协助香港货运业协会的会员，解答业内人士的查询。

13.40 航空货运界曾召开会议，讨论上述联络机制。香港付货人委员会、香港出口商会、香港货运业协会、航空公司货运联络小组、货站公司、亚洲空运公司及机场空运中心均有派代表出席会议，而经济局及机管局亦有派代表出席。

第十四章

观察所得结果

引言

14.1 机管局是政府全资拥有的法定机构，负责在赤鱲角提供、营运、发展和维持一个民航机场。新机场工程是全世界最大型及最复杂的基建工程之一，而且在启用前，时间十分紧迫。

14.2 机策会全面负责监督、督导和统筹机场核心计划。其执行机关是机统署，负责管理和统筹整体的工程。就新机场工程而言，机管局全面负责其工程层面的策划、执行、控制和管理工作；机统署则监察机场计划的整体进展情况，包括监察和观察机场系统及机管局的营运发展情况，并透过机管局监察和观察获该局批出合约的专营者（包括货站公司）的运作系统及其营运发展情况。

14.3 筹备新机场全面运作的事宜，由机管局、获该局批出合约或专营权的多个承办商和专营者及特许经营者，以及航空公司、商业租户和政府部门全面精密策划。为此，机管局内部，尤其是项目工程科与机场管理科之间，以及机管局与其业务伙伴及政府之间，必须互相充分协调、紧密合作。有关方面制订了机场运作就绪计划，以鉴定所有有关的工作，并监察其进度，务求新机场能够顺利启用。

机场运作就绪计划

14.4 就机场运作就绪计划而言，机管局早于一九九四年九月已计划订定一个「全面」测试期，即在机场的设施及系统大体上装置妥当，并移交经营者／操作人员后的一段期间进行训练、试运作及其它运作上的过渡工作。根据这项计划，有四个月的期间是飞行区的试运作期，另三个月期间为整个机场的试运作期。能否进行「全面」测试，须视乎主要的土木工程、机场的筹备启用及系统联系工作的完成时间而定。可惜各项工程均有延误，多项工作更延至「全面」测试期仍未能完成。这是一九九七年八月时的情况，当时机场已定于一九九八年四月底启用。 14.5 一九九七年八月，机统署与机管局合作，对新机场运作就绪这个过程进行评估。机统署表示，该署是依据机场运作就绪的定义进行评估。机场运作就绪的定义如下：

「机场运作就绪是一个过程，涵盖由建造、测调，以至熟习运作程序、训练、试运作、搬迁工作，过
渡至新机场所必需的一切步骤，以确保机场由启用首天开始便能安全、畅顺及有效率地运作，实际显
示出令人满意的运作水平。机场管理当局及各有关方面必须完全熟悉机场的设施、系统和程序，而各
项系统和程序必须是可靠，并经过实际使用、执行或试验的，才可达到这个目标。过程成功与否，取
决于是否有全面的综合规划、统筹及管理，以及各有关方面是否尽力履行职责、参与有关工作，并让各方面知道有关资料。」

14.6 基本上，以上定义要求所有设施和系统均绝对可靠，工作人员对各项设施和系统的操作完全熟悉。由机场启用首天开始便只许成功，不许失败。基于这项定义，机统署对若干重要事项的就绪程度有所保留，认为新机场或许未能按机管局的建议在一九九八年四月启用。

14.7 机统署的评估亦对机管局的策略规划及组织效率有所保留，原因如下：

(A) 尽管有关系统的开发工作未完成，机管局仍计划展开训练工作。因此，员工很可能须「再接受
训练」，才懂得操作启用时实际采用的系统；

(B) 没有制订机场运作就绪综合计划。根据机管局的计划，多项进度表与联系计划不能互相配合；
以及

(C) 机管局内部，以及机管局与其业务伙伴及政府部门之间，在机场运作就绪事宜上缺乏协调。

14.8 上述评估于一九九七年九月二十日提交机策会，机管局当时仍坚持机场于一九九八年四月底启用。一
九九八年一月八日，机策会不按机管局的意愿，决定机场在一九九八年七月六日启用。政府当局以机场铁路尚未能投入服务为理由，将机场启用日期押后至一九九八年七月六日。另一方面，四月至七月六日之间的额外时间，实际上令「全面」测试期再次可以推行。尽管机策会已作出这项决定，机管局在一九九七年十二月十日致函政府当局时，再次确定各项系统最迟将于一九九八年二月十五日安装妥当，可移交机管局的机场管理科，以便进行最后训练及试运作，而机场将于一九九八年四月最后一个星期的一个适当日期准备就绪，可以安全、畅顺及有效率地运作。

14.9 在公布启用日期至启用当日之间，出现了多项问题；大部分问题是在进行有关运作功能的测试或试运
作时出现。实质工程、设施及系统均不断出现延误。

14.10 除了货运方面出现混乱，并持续超过一个月外，机场启用当日还出现了很多运作上的问题，重要的计有：

(A) 航班数据显示器未能显示任何数据及液晶显示器失灵；

(B) 航班数据无故消失或不正确；

(C) 航班数据显示器未能显示关于更改闸口的公布；

(D) 大量行李未获处理；以及

(E) 进出监控系统发生故障，以致离港及抵港航机受阻或延误。

14.11 这些问题大部分在试运作时已出现，机统署亦已多次向机策会报告，认为会影响新机场顺利启用。下文各段所载为本署进行调查后，观察所得的结果。

就个别事项观察所得的结果

(A) 机管局为新机场启用而进行的准备及筹划工作，以及新机场于一九九八年七月六日启用当天的运作就
绪程度

(1) 尽管机管局方面已尽了很大努力，新机场在启用当日，其运作情况并未达到可以接受的水平。
由于机场工程规模庞大和相当复杂，而且涉及多方面的参与，因此，机场在运作初期出现一些

小毛病，是可以理解的。不过，以航班数据显示系统、行李处理系统、登机桥和货物处理系统
陷于瘫痪和出现故障，以及其它问题的严重程度来说，这些绝非是预料在运作初期出现的小问
题。事实上，这些问题严重影响了机场在启用当日畅顺和有效的运作。机管局过于有信心，而
且亦低估了这些预期「在运作初期出现的小问题」在机场启用当日相继出现时互为作用所造成
的影响。机管局过于倚赖为机场启用当日制订的临时应变措施及变通办法，以致机场的畅顺和
有效运作有很大的风险。

(2) 首要的机场运作就绪工作是确保新机场在启用当日能够安全地运作，其次便是令机场符合其它基本和重要的规定。因此，有一点或许不难理解的是，在机管局已确定于机场启用当日或其后不久出现的22个问题中，有一些实际上与机场运作就绪计划（根据有关部门所作的定义）
所涉及的项目无关，或这些问题至少并没有影响到飞机或旅客的安全。事实上，在机场启用当
日或自机场启用以来，都没有迹象显示机场出现的问题曾危害公众的安全。当然，另一点不容
争辩的是，在机场启用当日或其后不久，机场出现的问题确曾对旅客及机场其它使用者造成不
便，以及引致延误的情况。

(3) 不过，在这22个问题中，无疑有一些是机场运作就绪计划所涉及的重要项目。其中，与航空货运服务有关的问题，特别是货站公司的一连串事件，便是明显和典型的例子。关于航空货
运服务方面，货站公司于一九九八年八月十八日，即机场启用后约六个星期，才向机管局发出
运作就绪证明书。不论单从这件事本身或是连带其它问题一起来看，均显示出新机场在启用当
日并未 100%准备就绪。

(4) 一九九七年年中，机统署发觉当时并没有一套整体的机场运作就绪计划和程序表。此外，该署亦无法知悉各项根据机管局的总体进度计划必须进行藉以令机场运作就绪的工作的编排情况。
同时，该署发现，机管局的机场运作就绪计划的进度表与联系计划有些地方不能互相配合。这
个情况显示出，机管局在制订整体计划时出现了问题。

(5) 虽然在机场启用当日，航班数据显示系统在运作上出现了问题，令社会各界人士都感到极为失望，但其实在系统开发和测试的各个阶段中，并非完全预见不到这些问题。在机场启用之前，
并非所有已确定／已知的有待解决问题，以及软件或硬件出现的问题，都已经有长远的解决办
法。虽然事前有一些所谓变通办法，但这些只是临时的解决办法而已。对于同意机场在启用当
日实际上并未准备就绪这个看法的人来说，这又是另一个明证。在机场启用当日，进出监控系
统全部陷于瘫痪，亦证明了机场实际上并未准备就绪。虽然在机场启用之前已发现进出监控系
统有问题，但机管局并没有设立一套后备电子操作系统，以备机场启用当日需要采用「应变措施」时使用。有关方面实在过于倚赖这些变通办法，以及过于相信机管局就一些重要项目，包括航班数据显示系统和进出监控系统的可靠性作出的保证。

(6) 在机场启用当日，机场客运大楼有一些地方仍然看似一个大型的建筑地盘，有多项建筑／装置工程仍有待完成。虽然机场禁区的安全情况并没有受到影响，但在机场启用当日，新机场给人
的整体印象是，以整体运作就绪的程度而言，情况实在未如理想。

(7) 进出监控系统的应变程序订明，基于保安理由，法例规定机场必须设立一个进出监控系统。倘若没有该系统，机场基本上便要停止运作。在试运作时，机管局已发现控制保安门的进出监控
系统出现问题。虽然机管局已知悉这些问题，但看来并没有把问题解决。直至本署撰写这份报
告时，进出监控系统仍未完全正常运作，保安门仍然由保安人员负责看守。

(8) 培训／熟习运作计划是机场运作就绪计划另一个重要的环节。由于机管局无法在原定日期进行全面测试，因此，该局计划使用这些开发工作尚未全部完成，亦未经过综合测试和测调的系统，
为有关人员进行培训。结果，在机场启用首日使用的系统于一九九八年六月，即较原定日期一
九九八年二月十五日迟了四个月，才最后移交有关的操作人员。因此，培训计划必须延期展开，
并须于极短时间内完成。我们有充分理由相信，倘若培训计划协调得当，机管局人员可以在一
个压力较少的环境下实地接受培训，他们可能会更熟习如何操作各个系统，并有较充分的准备
应付危机。由于情况不许可，不能在机场启用之前进行一次全面的测试，这一点尤其重要。

(9) 与机场大部分的设施和系统不同，民航处的航空交通管制大楼早于一九九七年二月已经落成。此外，民航处的航空交通管制设备、导航设施、航班数据处理系统及通讯系统的装置和测调工
作，均可如期进行。民航处没有「精简」员工的培训课程。在机场启用当日，所有设施、设备
和系统亦已准备就绪。因此，在机场启用当日及其后，民航处的运作自然十分畅顺。

(10) 有关航班数据显示系统的培训课程由六个星期缩减至两个星期，看来是在时间紧迫的情况
下不得已的做法，而非在有充分理由的情况下，将课程予以精简。为期两周的培训课程只是最低
的要求，实未达到基本需要。

(11) 到了一九九八年六月底，虽然机管局曾多次作出保证，但由于对机场启用至为重要的设施
和系统仍然出现问题，机统署已预期，新机场的畅顺运作可能会有风险。
(B) 机管局在新机场启用前后为贯彻其宗旨及履行其职能而设立的架构及机制，以及这些组织架构及机制是否适切及有效，能达到预期的目的

(12) 机管局内部有人事上的问题。差不多众所周知，项目工程科与机场管理科之间的工作关
系，用友善的竞争或内部健康的竞赛来形容并不贴切。民航处及机统署曾明确向机策会指出这
观感。

(13) 机场目前的运作，不论客运或货运，大体上是畅顺，并无确实证据证明机管局设立的架
构及机制未能发挥作用、不适切或未能达到预期的目的。问题可能在于负责人员未能有效履行
本身的职责。

(14) 政府当局及机管局董事会在一九九六年已知悉机管局内部有人事上的问题。为跟进顾问
报告的建议，政府当局遂在一九九八年一月借调一位高级人员往机管局。这是政府当局及机管
局经过审慎考虑采取的行动。本署注意到，高级管理人员及机管局董事会当时仍没有适当处理
及解决项目工程科与机场管理科之间的工作关系问题。

(C) 影响新机场的各项重大问题的性质、所涉范围、成因及后果

(15) 机管局找出大约22项问题，详情载于第十二章。虽然普遍认为主要问题在于航班数
据显示系统，因为在机场启用当日，该系统未能提供有关客运、航机班次，以及停机坪飞机服
务和行李处理服务的正确数据，该系统却非造成各项问题的唯一原因。在机场启用当日，问题
相继出现，这些问题互为作用所造成的影响令问题更加严重。控制电子操作的保安门（包括登
机桥的门）的进出监控系统失灵，对离港及抵港航机造成阻碍及延误，以致需要重新分配闸口
及分配更多飞机往遥远的停机位。停机位分配系统在机场启用当日失灵，因而需要以人手分配
闸口。最后，转为采用最原始的变通办法，用白色书写板公布航班资料。

(16) 各项问题互为作用，产生像滚雪球般的效应，引致其它问题，例如停机坪上出现的混乱，
为停泊在遥远停机位的飞机提供服务这个未能预见的需求，集羣流动无线电通话系统不胜负荷，
以致出现通讯问题等。这些问题亦显示出，机管局与航空公司、停机坪飞机服务公司及机场禁
区巴士公司之间沟通不足，缺乏协调。最后，行李方面的问题，是处理行李承包商及停机坪飞
机服务公司不熟习行李处理系统的运作，以及训练不足所致。

(17) 货站公司的问题，成因有多个，但航班数据显示系统在机场启用当日运作表现不理想所
造成的影响，似乎被夸大了。输送航班数据的计算机系统当日的运作表现所造成的影响，应该
比航班数据显示系统还要大。即使航班数据显示系统或输送航班数据的计算机系统并无问题，
超级一号货站在机场启用当日仍会有运作上的问题。

(18) 联系的问题严重影响在机场禁区和非禁区进行的事务，停机坪飞机服务的问题便是很好
的例证。停机坪飞机服务营办商向本署投诉，直至机场启用当日，在庞大的新机场综合建筑物
内，多个部分仍有建造工程正在进行。因此，在机场启用当日，他们进出货运大楼的路线，以
及在货运大楼内采用的路线，均与试运作时有所不同，他们因而不可能熟习货物装卸场地的环
境。由货运营办商、停机坪飞机服务营办商及机管局组成的赤鱲角停机坪飞机服务营办商工作
小组，并非官方组织。该工作小组或许未能发挥当初所臆断或预期的作用。机管局如能担当更
积极和主导的角色，效果应会更佳。

(19) 货物处理／停机坪飞机服务曾经是独家专营的服务，在引入竞争及放宽管制规定后，为
曾在启德经营的营办商带来一个新而陌生的营业环境。货运营办商与停机坪飞机服务营办商数
目之比，在启德机场时为 1：1，在赤鱲角机场则为2：4（包括身兼货运营办商及停机坪
飞机服务营办商的货站公司在内）。在机场启用当日，新旧货运营办商及停机坪飞机服务营办
商在一个不熟悉而庞大的环境运作，机管局低估了运作要达到畅顺本身存在的协调问题，亦没
有对后来的复杂情况作好准备。

(20) 在过去20多年，货站公司的表现一直十分出色。机管局及政府当局对货站公司的表
现充满信心，是不足为奇的。因此，虽然政府当局曾对货站公司的工作无甚进展一事表示关注，
机管局及政府当局均没有密切监察货站公司的表现。货站公司的代表亦表示，他们对超级一号
货站在机场启用当日的运作就绪程度从无疑问。然而，本署必须指出，货站公司的优异成就，是在过去20多年，在启德机场独家专营航空货运服务逐渐建立的。当局获悉实质工程有重
大延误后，应重新评估货站公司是否有能力，在时间紧迫的情况下准备就绪，并在一个截然不
同的环境有效运作。

(21) 根据调查所得，有证据显示，相对于货运服务，客运服务可能获较优先的考虑。在机场
启用前，机管局董事会一位成员曾表示，货站公司的问题是次要的问题。在机管局一九九四／
九五、一九九五／九六及一九九六／九七年度报告书，航空货运服务分别被视作机场辅助服务、
机场禁区辅助服务及航空辅助服务其中一环。这种想法，加上对货站公司的表现过分有信心，
可能令机管局低估了货物处理服务如在机场启用当日出问题所造成的影响。

(22) 就航班数据显示系统这个问题而言，由于机管局与通用电器公司／电子信息有限公司对
该系统设计的功能意见分歧，大约 14个月的宝贵时间因而失去了。虽然双方于一九九七年
十二月达成和解协议解决大部分的分歧，失去的时间是无法弥补的，并导致开发、安装、测调
该系统及训练员工的时间整体上缩减了。此外，一并进行出厂／计算机场地验收测试的决定是
否适当及值得赞许，各有关方面仍在热烈争论中。由于时间紧迫，通用电器公司与机管局的项
目工程科协议，将两项测试合并进行，但没有征询机场管理科的意见。电子信息有限公司并不
支持这项决定。

(23) 倘若各有关方面可以有多些时间，彻底测试系统和设备，操作人员亦有足够的实地训练，
则货站公司的工程项目及航班数据显示系统，在机场启用当日应有更佳的效果。不过，各有关
方面均没有正式要求机管局向政府建议，再次把定于七月的启用日期延迟。商业上的实际经验，
差不多肯定可以对这事起作用。

(24) 机管局在一九九八年五、六月有意识地决定采用停机位分配系统。该系统与启德机场

采用的类似，是作为后备系统，因为航班数据显示系统的客运大楼管理系统当时仍未准备就绪，未可作测调及训练之用。机管局作出这项决定，并无咨询通用电器公司／电子信息有限公司，在机场启用前，甚至并未正式通知这两间公司。客运大楼管理系统最后在一九九八年六月投入服务，并在启用当日与停机位分配系统同时使用，机管局职员因而须将数据输入停机位分配系统及客运大楼管理系统。除了分散机管局的人手资源外，延缓将数据输入客运大
楼管理系统，亦影响航班数据显示系统的运作，不能在适当时间显示航班数据。可惜机管局
并无咨询通用电器公司／电子信息有限公司，该项决定对航班数据显示系统会有甚么影响。
这情况反映出，机管局与系统开发者之间欠缺伙伴精神。更遗憾的是，停机位分配系统在机
场启用当日失灵，机管局须转为用人手分配停机位。结果，在第三天才采用客运大楼管理系
统。

(25) 以精密及复杂程度而言，启德机场所用的系统，与航班数据显示系统大有分别。因此，
必须给予前线操作人员充分机会，去熟习系统的运作程序。他们熟习启德机场的运作，并不
表示他们不需在赤鱲角机场实地接受训练及实际试用有关系统。总之，推动员工接受和采用
新的系统，是非常重要的。经过最低限度的基本训练，员工或可应付正常和畅顺的运作情况，
但这样会带来实际的风险，因为员工并无足够训练处理意料之外的运作问题，更遑论处理危
机。

(26) 货站公司、亚洲空运公司及停机坪飞机服务营办商的代表指出，机场启用之后，立即
出现争先恐后取用运货拖卡的情况。这情况是由于货物未能卸下，而客机／货机即将着陆，
大家便要争先取用空的运货拖卡。问题的成因，是输送航班数据的计算机系统失灵、航班延
误及货运出现混乱，而非运货拖卡实际不足。

(27) 机管局在一九九八年一月十三日公布机场的启用日期后，便成立一个委员会去研究新机
场启用仪式及宣传活动方面的事宜。根据有关当局的记录，在机场启用前，曾举办多次参观活
动，机场亦曾作香港小姐竞选场地之用。部分建造工程须暂时停顿，以进行上述其中一些活动。
对建造工程来说，时间十分宝贵，因此，机管局可否采用在原址进行宣传活动这种奢侈的方法
实在令人怀疑。

(D) 为了处理各项问题，已经／将会实施的应变计划及补救措施，以及这些计划及措施的作用和成效

(28) 货站公司制定具体的应变计划，以备发生严重故障。在当局建议新机场于一九九八年四
月启用时，有关方面曾打算保留启德机场二号货站备用；其后，当局最终决定新机场在一九九
八年七月六日启用，有关方面于是放弃这个打算。货站公司内部可能只有一项应变措施，就是使超级一号货站的处理量达到其设定处理量的75%；据估计，以香港的货运需求量来说，
这个处理量已是足够有余。

(29) 后备航班数据显示系统、停机位分配系统（独立）及其它变通办法，均可当作应变措施。
曾经有人说，其它主要国际机场是没有后备航班数据显示系统的，本港则是因为民航处极力建
议开发这个系统，而机策会亦予以通过，所以才研制这件「奢侈品」。即使如此，但当航班数据
显示系统在新机场启用当天不能正常运作后，有关方面并无使用后备系统。机管局的解释是，
该局只会在航班数据显示系统完全失灵时，才使用后备系统。这情况一旦发生，便需要时间先
拔去航班数据显示系统的电源插头，然后接通后备系统的电源；而且先会用两小时试图使航班
数据显示系统恢复功能，若不成功，才会真正使用后备系统。整个过程大约需要三小时。上述
解释与政府当局所理解的情况有出入。政府当局所得的印象是，由使用航班数据显示系统改为使用后备系统，过程只需30至45分钟。因此，机管局认为适宜利用其它变通办法及白色
书写板，而不宜使用后备航班数据显示系统。

(E) 机策会关于新机场在一九九八年七月六日启用的决定

(30) 一九九八年一月，机管局向机策会保证，即使在一九九八年四月，新机场亦会运作就
绪，可以启用。货站公司亦表示会尽力而为，并在这个基础下，给予机管局所需的保证。把
新机场的启用日期订于七月六日，可说是给予各有关方面更多时间，去为新机场的启用作好
准备。问题是，某些主要项目，例如航班数据显示系统等，均曾经一再出现延误，加上机统
署曾经表示忧虑，在这情况下，政府当局是否还应该接纳机管局及货站公司的保证？一九九
八年六月底，货站公司及地面运输中心的占用许可证仍未批出；当时，机统署的顾问栢克德
公司认为，让航班数据显示系统投入运作会有风险。以上种种情况理应促使政府当局重新评
估新机场在原定日期启用的可行性。

(31) 政府当局在一九九七年十一月十五日给机管局的信中表示，机场的启用日期一经订定，
便不可以更改。各有关方面亦已获告知这个信息。因此，有理由假设各有关方面均视七月六日
为确实的日期，并以为新机场必须在当天启用。政府及机管局的高级人员曾至少七次重申，新
机场的启用日期是不可以更改的。

(32) 政府当局一名代表曾向申诉专员澄清，假如机管局或货站公司方面有丝毫迹象显示新机
场在首天不能应付乘客及货物流量，政府会毫不犹豫地重新考虑机场启用的日期。政府当局表
示，「丝毫迹象」是指机管局或货站公司以正式要求或报告的方式提交「铁证」。政府当局认为，
以新机场的工程来说，机统署只是担任认真的观察者的角色，而不是工程的监察者。因此，机
统署对新机场启用日期所持的保留态度，不会被当作「铁证」。可惜，没有记录显示，政府当局

曾向机管局及其它有关方面提及上述「想法」，或提及在什么情况下可能会将新机场的启用日
期延后。据机管局、货站公司等机构的代表所理解，一九九八年七月六日这个启用日期是绝对
不可以更改的。

(33) 货站公司在赤鱲角机场的竞争对手亚洲空运公司在一九九八年六月九日取得占用许可证，此举必定使货站公司承受极沉重的压力，迫使该公司设法配合新机场的启用日期。

(34) 货站公司从来没有以书面要求民航处或政府人员，让赤鱲角新机场分阶段开幕或新旧机场同时运作。即使从航空交通的角度来看，分阶段开幕是可行办法，但若要实行，亦须在机场
启用之前数年作出周详缜密的策划。此外，更须涉及许多方面，包括航空公司、所有提供辅助
服务的机构，以及多个政府部门。

(35) 有人猜测，新机场的启用日期与于同月较早时进行的重大事项有关。综观整个发展进程，两者似乎纯属巧合，没有证据证明两者有关连。

(36) 新机场启用的日期是由机策会决定，获行政长官通过，并已知会行政会议，这是公认的事实。在作出这项决定之前，政府当局理应已考虑机管局的建议，以及机管局董事会内的政府
人员和机统署就新机场运作就绪程度所作的评估。根据机策会的会议记录，该会在以下日期决
定新机场的启用日期：

作出决定的日期 新机场启用的日期

一九九八年一月二日 一九九八年七月一日

一九九八年一月八日 一九九八年七月六日

政府当局在一九九八年一月九日在保密情况下将已决定的机场启用日期通知机管局董事会的一
名非政府人员。机管局内并非政府人员的董事会成员对政府当局在一九九八年一月八日所作的
决定并不知情，他们在一九九八年一月十二日进行商议。虽然机管局董事会曾向政府当局提出，
新机场在「一九九八年四月最后一个星期」启用是可行的，但如果说有关方面是征询过机管局
或政府以外其它人士的意见才决定新机场的启用日期，则并不正确。这是由上而下的决定。

(37) 机管局一些代表认为，把新机场的启用日期订于七月六日，即较机管局建议的日期迟两个半月左右，或会令筹备工作失去推动力。但事情的实际进展却非如此，各有关方面均以七月
六日为目标，并一直积极认真地工作，努力达到这个目标。在另一方面，多项土木工程的进度、
航班数据显示系统的开发、安装及测试情况、员工培训的进度，以及地面运输中心的运作情况
等，一致反映一个事实，就是新机场并未准备就绪，不能配合在一九九八年四月最后一个星期

启用。

(F) 机策会及机统署监督、督导及监察新机场工程整体进度的工作，以及上述委员会及部门在筹备新机场启用时，是否已适切及合理地履行其职能

(38) 鉴于机管局是政府全资拥有机构，政府高层人员自然是机管局董事会的成员。这些人员
亦同时是机策会的成员。虽然这样可能会有利益冲突，但亦有一个明显的好处，就是担任机管
局董事会成员的政府人员可能会将新机场工程的进度告知机策会，以及协助政府当局在一些重
要的政策上作出决定。
(39) 根据政府当局提供的资料，机统署只是新机场工程的「认真的观察者」，而非「监察
者」。政府当局认为，任何对机场工程进度或运作就绪程度有所保留的意见，或有关上述情况的
不利报告，只不过是「关注」的表现。根据本署所得的资料，机统署的职权范围清楚订明，该
署负责监督新机场工程，其中一项重要的职能是「检讨和解决问题」。机统署是机策会的执行机
关，因此，有关这方面，政府当局有责任听取机统署对一些必须进行藉以令机场运作就绪，以
便在启用当日能够畅顺和有效运作的工作和问题的评估报告，以确定机场启用的日期是否切合
实际。

(40) 机策会成员全部是政府极高层的人员。机策会与机管局的直接联系只限于下述两方面：
兼任机管局董事会成员的政府人员向机策会提交报告，以及机策会邀请机管局的高级管理人员
出席就某些事项举行的会议。不过，机策会与机管局董事会的非政府成员并没有任何直接和正
式的联系，后者须透过属下的高级管理人员才知道机策会的想法。机策会与机管局董事会非政
府成员两者之间的沟通可能因此受到影响。由于机管局董事会非政府成员并非全职参与有关新
机场工程的工作，他们可以提供服务的时间，与担任机管局董事会的政府人员及机管局高级管
理人员提供服务的时间相比，其参与程度实在较为有限。

(41) 启德机场于一夜之间迁往赤鱲角，虽然当晚天气恶劣，但搬迁工作仍然顺利完成。机场
搬迁工作在政府及机管局率领下进行，该项工作能够顺利完成，所有参与的工作人员都功不可
没，应该受到赞赏。

整体观察结果

14.12 机管局及（在某个程度上）政府并没有认真关注到下述的一点：机场的运作、设施和各个系统实际上是在启用当日才首次全面试运作，但当日机场要处理的是实际的货运量、旅客、飞机及其它机场服务使用者。机管局及政府没有正视「机场运作就绪报告」中提出的风险。结果，在机场启用后最初数个小时，运作初期出现的小问题相继出现，引起连锁反应，以致对机场各个系统（有一些系统事前的测试根本不足够，因此并不可靠）造

成严重影响，但由于机管局及政府准备不足，顿时手足无措。最后，客运大楼亦出现各种于运作初期出现的小问题，加上货站公司的货物处理服务陷于瘫痪，问题变得相当严重，令社会各界人士非常震惊。

14.13 机管局及（在某个程度上）政府低估了新机场工程的规模和复杂程度。事实上，新机场工程不仅规模庞大和相当复杂，而且亦须依赖机管局多个业务伙伴提供专业意见，以及他们的参与和合作。此外，在临近机场启用日期时，机管局亦须与其业务伙伴就实质建筑工程，以及机场各个系统和运作上的发展的进度互相配合。可是，这些为数众多的业务伙伴，不论是现有或新的伙伴，都并不熟悉新机场的实际环境、系统的运作及营运环境，以致情况变得相当复杂和混乱。

第十五章

结论

15.1 机场管理局是用公帑营办，由政府全资拥有的机构，其法定职能是提供、营运、发展及维持新机场。
虽然机管局的职责是直接管理其批出的合约及工程，政府当局无需参与其运作方面的事宜，但毕竟政府已成立机策会，负责监督、管理和统筹机场核心计划。就新机场工程而言，机策会负责各项在政策或资源方面有重大影响的事宜的整体督导，该会亦负责监督对机场启用至为重要的机场运作就绪事项的进展情况，以及在考虑机场运作就绪程度后决定机场的启用日期。机统署是辅助机策会的执行机关，负责在监察机场计划项目的整体进度方面提供专业意见和技术知识，因此，机策会有责任确保和令本身信纳，在机管局管理下，新机场自启用当天便能安全、畅顺和有效率地运作，达到机策会所订定的标准。

15.2 《机场管理局条例》订明，机管局负责在赤鱲角提供、营运、发展及维持香港的新机场，这即是说，
机管局亦负责监督和监察获其批出合约的专营者所提供的机场服务。正如政府一样，在监察专营者的工作进度方面，机管局是责无旁贷的。

15.3 机管局一直声称新机场可在一九九八年四月底启用，不过，在一九九八年一月至六月期间浮现的问题，
例如：有关航班数据显示系统软件、机场核心计划、负责操作的人员并不熟习机场系统的操作，以及土木工程方面延误等在在显示，即使机场的运作不是有潜在风险，也令人怀疑新机场能否顺利启用。

15.4 在机场启用当天之前不久，机场运作就绪程度已令人感到疑虑。这些疑虑主要是：

(a) 自从公布机场启用日期后，机场工程不断延误，机场客运大楼和货站公司的超级一号货站的设
施和系统亦不断失误；

(b) 根据机统署顾问的评估，航班数据显示系统运作的 可靠度只达 91%，与机管局所说的 98.7%不相同。机统署顾问已指出航班数据显示系统的使用潜在风险，因此促请机策会注
意这一点；

(c) 在临近机场启用日期时，有关方面已发现，那个非常重要的进出监控系统在运作上一直是不可靠；

(d) 机管局直至一九九八年六月二十九日才取得机场客运大楼的占用许可证及机场牌照、货站公司最终于一九九八年七月三日取得临时占用许可证。

15.5 机管局计划订定一个「全面」测试期，以便在机场设施及系统大体上装置妥当并移交经营者／操作人员
时，进行训练、试运作，以及其它运作上的过渡工作。为使新机场在启用首日能够全面运作，机管局充分体会上述全面测试期的重要性，在机场启用前不少于六星期之前，所有该局认为不可或缺的系统必须先行彻底测试，以备启用及供操作人员作最后运作上的训练及测试，以免操作人员只测试尚未完备的设施及须再接受训练。即使机场原先的启用日期已延迟逾两个月，但一直都没有时间可拨作「全面」测试期，因为若干工程项目延至机管局订定的「全面」测试期仍未完成，而且直至一九九八年六月，各系统的装设、测试，以及筹备启用工作仍在继续进行。实际上一些必须进行藉以令机场运作就绪的工作（包括训练在内）已经十分紧迫，而且在实质建造工程进行时，亦已同时进行测试，因此，当时实在是无法进行对确保机场在启用首日便能畅顺及有效率地运作至为重要的妥善测试及运作实习。令人感到非常遗憾的是，运作实习不足够的结果一如预期，可预见的风险自机场启用首日起显现，以致机场的效率在当日出现了严重的问题。机场所出现的问题，以其严重程度来说，并不是运作初期发生的小问题或小毛病却显示有关方面就机场启用事宜所作的判断和处理是严重错误和失当。

15.6 上文第 15.3段及 15.4段所指出的疑虑终于变成实际的问题，其中包括：

(a) 航班数据显示系统失灵；
(b) 进出监控系统故障；
(c) 货运出现严重问题；
(d) 遗失／误递旅客的行李；以及
(e) 机场的公共设施不符合标准。

15.7 根据调查所得，有证据证明在机场启用之前，有关系统并没有经过适切的测试，而其间出现的问题亦
没有完全解决。另一方面，机管局职员及其业务伙伴所接受的训练亦不足够，也不熟悉机场的新环境、设施，以及系统，因此无法处理不可预料的运作问题及危机。机场出现问题，也是由于机管局在监督、管理及统筹方面均有不足之处，以及机管局及其业务伙伴在机场运作就绪规划、预先洞察和其后处理预期在运作初期会出现的小问题三方面沟通不足所致。

15.8 根据调查所得，并无证据证明各有关方面，包括机管局、货站公司，以及获机管局批出合约的其它专
营者或承办商曾正式作出报告，指出机场某方面的运作不能在机场启用当天准备就绪。即使有关方面早已预见机场在某些方面的运作有问题，但有关方面觉得机场启用日期是不可以更改的，所以便不作出报告。机管局及各有关方面均尊重当局所订定的机场启用日期，尽管面对沉重压力，仍竭尽所能，以求达到既定的目标。

15.9 根据调查所得，并没有记录显示政府或机管局曾征询国际机场管理及／或货运专家的意见和听取他们
的心得。一九九七年十一月，民航处一名高级人员获「额外委任」为机策会的成员，自此他一直积极参与机策会的讨论，他提出的某些建议亦获得采纳。事后看来，当局实应更早委任他为机策会的成员，亦应早在决定机场启

用日期之前，邀请国际专家就机场运作方面提供本港缺乏的专业意见。

15.10 理想的做法是，待所有对机场各个部分（包括机场客运大楼及货站公司）的启用至为重要的基本工程、系统及训练均已完成后，才审慎覆检所订定的机场启用日期。即使当局已公布机场启用日期，仍应根据当时的实际进度，覆检这个日期。机场出现的问题是可以避免的，至少亦可把问题的严重性减至可以接受或容忍的程度。

15.11 在作出上述结论时，若干「外围的」重要因素是不能忽视的：

(a) 各有关方面均确实相信，「无论如何」，新机场必须在一九九八年七月六日启用；

(b) 可能是基于以上(a)项所述，各有关方面对机场启用前浮现的某些问题，以及一些尚未完成的
工程和系统方面的问题，均以乐观的角度来看，希望可以将这些问题化为「运作初期出现的小
问题」，待新机场启用后便可解决；

(c) 也许是由于以上(b)项所述，（由机策会代表的）政府当局未获提供准确的报告，阐述实际情
况和各项问题的严重程度，以及可能引起的后果。根据调查所得，有证据证明机管局管理阶层
曾误导机策会，令该会相信航班数据显示系统及进出监控系统的运作都是十分可靠，足以应付
机场启用当天的运作需要。

15.12 机策会、机管局及机统署各有其职权范围，至于机管局与获其批出合约的专营者或承办商等之间的关系，在合约上亦有说明。可是，职权范围或合约的某些条款有不同的释义，例如：机统署究竟是新机场工程的「监察者」，还是「认真的观察者」；机管局与货站公司两者是否只是业主与租客的关系。此外，机策会、机管局董事会的非政府成员与政府成员、机管局的高级管理层，以及机统署之间在工作／沟通方面的安排着实是有点含糊不清。这种情况导致沟通上出现问题，彼此因而未能坦诚相向，甚或互不信任，以致有关方面低估了机场启用当天出现的问题。

15.13新机场工程统筹署的职权范围清楚订明，该署负责「监察」新机场工程的进展情况，自一九九六年以来，机统署一直有就机场运作就绪程度及机场启用日期定期向机策会提交报告及作出建议。机策会有时会采纳机统署的建议，而不采纳机管局的建议。申诉专员明白，由于机统署并不是签订机管局所批出合约或专营权的一方，该署对机管局的工作表现不能直接过问。申诉专员亦认为，关于将机场启用日期押后的正式要求，应当由机管局而非机统署提出。不过，机统署既是机策会的执行机关，便有责任促请机策会注意，机管局哪些方面有不足之处，会引起机场运作就绪程度方面的问题。据本署观察所得，机统署在这方面已履行其职责。一九九八年四月至六月期间，该署曾三次向机策会指出，由于出现了系统运作前的功能问题，新机场在一九九八年七月六日的顺利启用会有风险。基于此故，本署并不赞同机统署只是「认真的观察者」而非「监察者」这个观点，也不赞同该署对机场运作就绪程度有所保留只是「关注」这个说法。从机策会的会议记录可以看到，该会对机管局在若干工程项目的延误曾多次表示不满。此外，该会亦清楚机管局内部的人事问题。因此，对于机管局提交的任何报告或作出的

「保证」，机策会均应仔细审阅和考虑。对于机场运作的就绪程度，机管局与机统署的信心有多少并不相同，这是显而易见的。既然机场启用日期是由机策会决定，该会便应根据机统署的报告，再三审慎评估机场启用日期是否切实可行。遗憾的是，机策会并没有这样做。

15.14在机场启用当天及其后不久出现了各种问题，其中一些问题相互影响，令问题变得更加复杂。这种滚雪球效应导致机场运作出现非常混乱的情况，诚然，政府或任何有关方面是从未预料会产生这样的滚雪球效应的。

15.15 政府的目标是新机场在启用当天便能「安全、畅顺及有效率」地运作。机统署表示，上述目标是根据上文第 14.5段所载述的机场运作就绪的定义而订定的。政府并没有接获关于机场启用当天存在安全或保安方面的问题的报告，亦没有证据证明安全及保安设施受到影响。航班数据显示系统、进出监控系统及客运等方面的问题大部分在测试中已获证实，机统署亦已向机策会作出报告。新机场的运作，尤其是在货物处理方面，绝对不是畅顺和有效率。在考虑上述各点后，申诉专员认为，按照政府当局所定的准则，有很多迹象显示，新机场在一九九八年七月六日前仍未准备就绪。

15.16 展开这项直接调查的目的并不是追究责任，不过，申诉专员认为，政府当局、机管局，以至货站公司，均应对机场启用当天的混乱情况负责。当天的混乱情况，在很大程度上是由于疏忽失察、政府与机管局之间沟通及了解不足、机管局内部的人事问题，以及过于信任货站公司能够运作就绪所致。具体来说：

(a) （由机策会代表的）政府当局没有在各种问题，包括机管局的内部问题显现时尽快采取行动去
处理。在临近机场启用日期时，政府当局亦没有根据机统署多次提出有关风险的意见去评估机
管局所作保证的可信程度。除了处事有欠积极主动之外，政府亦令到有关方面以为，机场启用
日期是绝不可以更改的；

(b) 机管局高级管理层与董事会之间欠缺沟通，以致后者所获得的数据不够详尽，甚至是误导。解
决各科之间的内部矛盾，正是机管局高级管理层和董事会的责任。但遗憾的是，这两方面均没
有采取积极行动去解决各科之间的矛盾。过于信任货站公司的能力，让后者自行营运，也是造
成航空货物处理服务出现混乱情况的原因；以及

(c) 根据《申诉专员条例》，货站公司并不是申诉专员职权管辖范围内的机构。虽然如此，申诉专员认为，货站公司过分自信，以及未能在机场启用当天整体上运作就绪，对机场启用当天至一
九九八年八月期间航空货物处理服务陷于瘫痪的情况应该负上责任。

第十六章

建议

引言

16.1 预计在未来一段日子，香港都不会再建造同样大型和复杂的机场或公共工程项目。然而，其它公共工程项目，例如第二条跑道、西铁及地铁将军澳支线等工程，均会继续进行，并会由政府当局、其它公营及私营机构合作建造。

16.2 机管局在筹备启用新机场方面得到一些教训，在机场运作初期亦遇到一些问题，但该局可视之为宝贵的经验，藉以反省和检讨其工作，以期在未来的日子里，得以更有效地履行营运新机场的法定职能。新机场虽然初时出现了问题，但现在已经能够安全、畅顺和有效率地运作。这是许多人的功劳，他们辛勤工作，务求达到共同的目标 — 提供一个具有世界一流水平、令香港人引以为荣的机场。

16.3 至于政府当局方面，从今次事件所得的经验，亦有助日后处理有多个机构参与及须由高层人员监督、督导和统筹的公共工程项目。

16.4 为使新机场达到世界一流水平，以及为免其它大型公共工程项目重蹈覆辙，本署提出如下建议，供机管局及政府考虑。

机场管理局

(1) 掌管新机场设施、系统及工作程序

机管局应制订一些机制及措施，使各阶层人员均能掌管新增及现有的设施、系统及工作程序。如果这些设施、系统及程序需要业务伙伴投入资源、给予支持或合作，机管局亦应鼓励业务伙伴予以接受和采用。

(2) 转变带来的挑战

新机场的兴建及启用正是「世界不断转变」的典型例子。当局弃用启德机场既有的系统及程序，重新发展另外一套系统和程序，以配合赤鱲角的新环境。在新机场启用之后，当局仍然继续作出改变和调整。机管局辖下各科理应作好准备，对任何转变作出回应，以期维持一个具有世界一流水平的机场。

(3) 公众的期望

新机场工程需要周详的研究和策划，以及相当大的财政承担，这是不争的事实。在新机场启用
之前，当局曾广泛宣传新机场工程，公众自然对新机场的效率期望甚高。可是，启用时发生了
众多问题，市民顿感大失所望。现在，混乱时期已经过去，公众似乎再次对新机场的运作寄予
厚望。本署建议，机管局应该预计日后可能出现什么问题，并为处理这些问题作好准备。如果
情况许可，机管局应该预先通知公众会有问题发生，以及／或事后立即向公众解释。

维持一个具有世界一流水平的机场

(4) 政府与机管局的关系

新机场启用之后，机谘会等监察团体随之解散；机统署及机策会稍后也会解散。政府当局只能
透过机管局董事会内的政府人员参与机管局的事务，这是仅余的途径。本署建议董事会内的政
府人员继续担当「并非隶属政府的机管局」、机管局高层管理人员与政府之间的桥梁；机管局则
继续监察获其批出合约的专营者及其它业务伙伴的表现，使新机场的运作及客户服务达到卓越
的水平。

(5) 服务承诺

为了尽量提高机场的服务水平，以及达到问责的目的，本署建议机管局为其直接提供的各项
服务制订服务承诺，并鼓励其它在机场提供服务的机构制订本身的服务承诺。对于并非直接
由机管局提供的服务，机管局应该向访客和旅客提供数据单张，列明提供这些服务的主要机
构的名称及电话号码，以供参阅。

(6) 与业务伙伴的关系

在启德机场运作时，代表机场服务使用者及业务伙伴的意见的客户联络小组，应该在赤鱲角继
续履行职责。业务伙伴的宝贵意见，对提高机场的运作效率有莫大帮助，这一点是毋庸置疑的。

(7) 机管局同样须要订立机制，以加强工作上的联系，以及建立与业务伙伴之间的联系，以期使机场的运作及客户服务达到卓越的水平。

(8) 公众的意见及投诉

机管局内部应制订全面的处理投诉机制，并应鼓励其主要的业务伙伴订立这种机制。本署建议，机管局除接收和调查投诉个案之外，还应建立正面的投诉文化，藉以减少投诉，使客户服务达到卓越的水平。本署亦建议机管局定期进行客户意见调查，以及检讨调查结果，在适当时，亦可与业务伙伴一同检讨调查结果，藉以评估所得的意见和改善服务。

(9) 应变计划及培训

机管局应该定期检讨、更新 和公布所有现有的应变计划；并应为新入职及现职人员安排基本训练及复修训练。在适当时，亦应为业务伙伴的员工安排上述训练。

(10) 员工的发展

机管局应该考虑制订员工发展计划，藉以提高员工在管理和操作新机场方面的专业水平。机场必须由十分专业的人士营运，才能达到世界一流的水平。

(11) 组织结构

对上一次的机管局成效和效率检讨工作，是在一九九七年十月由管理顾问进行。机管局已实施部分建议，包括设立一个副行政总监的职位。机场启用之后，机管局的组织架构已因应需要予以修改。例如，项目工程科的规模已经缩小，机场管理科的工作则已相应增加。机管局应该根据机场运作的经验，检讨其管理架构，包括副行政总监的职责。

(12) 机场启用当天或之后一段短时间所出现的混乱情况，促使机管局各业务伙伴同心协力，在很短的时间内解决各项难题。这次经验肯定是痛苦和不必要的，然而，所出现的混乱情况却促使各业务伙伴建立良好的工作关系。本署建议，各有关方面致力维持这种关系，努力达到共同的目标 — 提供一个具有世界一流水平的机场，以迎接挑战和竞争。

政府当局

(13) 对于重要的公共工程，政府当局必须清楚界定所有主要参与者担当的角色、权力及职能，以及他们彼此之间的关系。

(14) 各有关机构必须清楚订明其对内及对外的责任及机构内部的沟通方法，并须商定彼此沟通的方法；尤其是当法例或商业合约没有详细规定工作制度及程序时，更应这样做。这项建议

的目的，在于使每间机构均清楚知道本身的职责及责任，并让对方知道，令双方都不会有任何
疑问。
(15) 机构之间进行的所有事务，均应尽量透明及公开，并应设立渠道，方便坦诚交流观点及
意见，以达到共同目标。同时，应鼓励各有关方面汇报所遇到的困难及所关注的事项，即使可
能因而需要实施重大的纠正措施、修订图则或达到指标的日期。

(16) 同样地，在作出重要决定或发出重要指示前，应尽可能全面咨询有关机构及主要参与者，
并让它们参与决定过程。此外，应制订有效的机制，以便在启用前，格外仔细覆检及评估各项
主要工程的就绪程度。当情况不许可，不能进行全面的测试时，这点尤其重要。

政府当局／机管局

专门知识及独立监察

(17) 日后进行重要工程时，倘若本港欠缺某些方面的知识及专门知识，或没有足够知识及
专门知识，则政府当局及机管局应尽早认真考虑征询外地专家的意见。

(18) 考虑应否委派外界人士担任监察者，就影响有关工程就绪程度的事务及事宜，进行独立
评估。

(19) 宣传活动

任何宣传活动绝对不应干扰日常运作或有关工程。无论如何，均应以后者为重。

(20) 监察的角色

政府当局必须监察机管局的表现，而机管局则须监察获其批出合约的专营者的表现。对于规模
庞大的工程，有关当局应密切留意整体的计划、及时竣工、适当的训练，以及接近「实况」的
测试等问题，并须及早审慎研究任何延误、错误、故障所造成的影响。
16.5 《机场管理局条例》订明，机管局须维持香港国际及地区性航空中心的地位，按照审慎的商业原则处理其业务，并须顾及安全、保安、经济原则及营运效率。机管局履行其法定职责，在安全、保安、运作、客户服务、财政方面的表现及机构管理等方面成绩卓越，本港便会有一个具有世界一流水平的机场。正如前面的篇章所述，这项直接调查的目的，并非在于「找出罪魁祸首」或追究责任。本署希望透过深入审研机场在启用当日遇到的各种问题，可以提高公共行政（以这宗个案来说，则为机场服务）的质素。

第十七章

有关机构就草拟调查报告作出的评论

17.1 一九九八年十二月二十八日，本署把草拟调查报告全文分送政府当局及机管局，并把草拟调查报告有关的章节分送协助申诉专员展开这项调查的其它机构。除了一间机构之外，各有关机构已向本署提交其评论，各机构的评论大多是就申诉专员的初步调查所得结果提出的观点，有些机构更提供最新的资料，或是更正草拟报告某些事实资料。本署已把这些资料纳入调查报告。机管局、政府当局及货站公司亦提出了的一些重要事项，现撮录如下：

机管局的评论

17.2 (i) 事后分析问题的情况

机管局要求申诉专员注意，无论是申诉专员的草拟调查报告，或是机管局就该报告作出的响应，
都难免有事后分析问题的情况，因此，申诉专员在作出最终结论时，应充分考虑这个因素。

(ii) 培训及试运作

机管局并不同意关于该局在机场启用前没有进行全面测试及员工培训并不足够这个说法。机管
局认为，该局已为员工提供全面的培训，但由于航班数据显示系统运作缓慢，以致影响了员工
的工作。事实上，机场于启用后三至四天内便能恢复正常运作，由此可见，该局在机场启用之
前的员工培训是非常足够的。

(iii) 机管局在新机场出现混乱情况这事件上所负的责任

机管局认为，该局所制定的架构及机制能有效达到预定目标。该局不同意关于其属下主管人员
不能有效地履行职责这个说法。该局希望申诉专员考虑一点，那就是整体来说，该局在建造和
营运这个被公认为世界级的机场方面已作出不少努力，而且成绩斐然。该局亦不同意关于它低
估了新机场工程的规模和复杂程度，以及没有充分征询各业务伙伴的专业意见这个说法。

(iv)涉嫌误导机策会

机管局同意，「系统整体的可靠度是98.7%可用。」这句子的用词有误导成分，因这句子

令人以为，整个系统是98.7%「可靠」，并非只是主服务器及显示服务器如此可靠。机管局亦同意，对信息科技有认识的人当会知道「可用」和「可靠」两个用词的分别，前者较适用于描述系统硬件组件持续运作的可用度。然而，机管局并不同意，该局蓄意向机策会撒谎（假
如本署是认为如此的话）。

政府当局的评论

17.3 (i) 需要考虑所有有关的证据

政府当局认为，本署应考虑所有向申诉专员提交的有关证据，包括向调查委员会提供的证据和
文件。

(ii) 根据事后的分析确立责任谁属

政府当局认为，要判断某项行动是否合理，应考虑当时的情况及所得的资料。因此，根据事后
的分析来确立责任谁属，是很危险和不公平的。

(iii) 政府当局及机策会在新机场筹备启用方面所担当的角色

政府当局认为，机策会是一个决策组织，由政府高层人员组成，负责就有关机场核心计划工程
的政策作出决定，以及解决有关的困难，而不是负责处理有关管理和运作上的事宜。此外，政
府当局认为，干预机管局的事务，包括该局内部的问题，并不适当。事实上，法例已严格订明，
只有在非常特别的情况下和基于公众利益，政府才可以直接干预机管局的工作。

(iv)机场启用日期

政府当局不同意，机场启用日期是自上而下作出的决定。此外，政府当局认为，机管局及机统
署从来没有以为机场启用日期是「不可以更改」的，机管局高层人员提供的证据可以证明这一
点。

(v) 机场运作就绪计划

政府当局认为，机策会并非没有理会机统署就一些关键问题提出的警告。政府当局认为，机统
署从来没有认为机场如期启用会有真正的风险。此外，政府当局不同意事前有迹象清楚显示，
新机场并未准备就绪。该局亦不同意，事前已有充分理由，证明有需要重新审订机场启用日期。

货站公司的评论

航班数据显示系统对航空货运服务的影响

17.4 根据本署观察所得，航班数据显示系统失灵对货站公司出现的问题所造成的影响被夸大了；货站公司并不同意这点。该公司认为，航班数据显示系统失灵影响了整个机场的运作，尤其是货站公司及停机坪飞机服务公司的运作。此外，货站公司认为，由于停机坪飞机服务公司在协调方面出现混乱，引起连锁反应，以致大量货物滞留，堆积如山，情况急转直下。最后，超级一号货站完全陷于瘫痪。虽然超级一号货站在机场启用当天出现其它运作初期的小问题，但倘若航班数据显示系统／输送航班数据的计算机系统没有出现问题，超级一号货站应该能够正常运作。

因货站公司过分自信导致航空货运服务陷于瘫痪

17.5 货站公司重申，该公司没有正式要求将机场在一九九八年七月启用的日期押后，是因为货站公司及机管局的高级管理人员都认为机场启用日期是「不可以更改」的。此外，由于有关部门已于一九九八年三月二十五日向该公司发出迁出通知书，要求该公司把设施迁离启德机场，该公司确信机场在一九九八年七月启用的日期是不可以押后的。该公司认为，只有提出明确证据，证明货站未能在机场启用当天投入服务，有关方面才会批准把机场启用的日期再次押后。

75

第十八章

结语

就各机构的评论作出响应

18.1 申诉专员已就有关机构对各项重要问题的评论作出响应，现扼要叙述如下。

就机管局的评论所作的回应

客运及货运服务的优先次序

18.2 本署认为，根据机管局与货站公司签订的专营权合约，机管局无可否认是担任监察者的角色，负责监
察在新机场启用之前货站公司建造和开发有关设施，以及在专营权合约生效期间提供有关服务。然而，本署注意到，机管局董事会一名非公职成员表示，货站公司是提供周边服务的。根据机管局一九九四／九五、一九九五／九六及一九九六／九七年度的报告书所载，航空货运服务被视作机场辅助服务的一部分。有迹象显示，机管局着重客运方面的事务多于航空货运方面的事务。

监察货站公司的工作进度

18.3 机管局声称，考虑到货站公司看来信誉良好，其进度报告的内容显然亦令人满意，加上该局已根据实
地观察所得而尽量核实有关情况，因此，该局所做的监察工作已经足够。然而，本署没有数据能清楚显示，机管局曾进行多少次实地视察，以确定货站公司运作就绪，因此，未能证明机管局所言属实。

关于误导机策会的问题

18.4　本署发现，机管局向机策会提交的部分重要数据并不正确，当中或对新机场运作就绪的进度过分乐观，或低估了关于机场运作就绪问题的后果。该局声称「航班数据显示系统的可靠度为 98.7%」，这个说法就是其中一个例子。

18.5　即使如此，申诉专员从来没有指机管局故意向机策会撒谎。事实上，申诉专员察觉不到机管局有任何恶意。平情而论，机策会可能是依据有误导成分的资料，去审核（或因而不去审核）新机场是否确实运作就绪。申诉专员亦注意到，机管局也承认，上述说法有误导成分。

就政府当局的评论所作的响应

18.6　(a)　必须考虑所有相关的证据

所有交来本署的证据，本署都曾经一一详细审研，但这些证据并非全部都与这次直接调查的目标和目的有关，本署没有必要在草拟调查报告或调查报告中逐一举述。无论从何处搜集得来的资料，本署都会仔细审研，将这些数据与所得的正式记录互相比对，同时亦会看看事涉其它各方提出的证据，以及按情况所需，参考出席申诉专员调查会议的证人的证供，然后加以斟酌研究。

(b)　凭事后分析的结果来确定责任谁属

机管局亦曾提出这个评论点。

所有调查都是追溯性质的；进行调查时，必须重组事情的始末，才能追查出事件的②因，这次直接调查亦不例外。这种调查方法与所谓根据事后分析的结果来进行调查的方法并不相同。政府当局举出的例子并没有考虑申诉专员先前作出结论时提出的一点，那就是在新机场启用之前不久，有关方面已对新机场的运作就绪程度存疑，机策会应该不会留意不到这点。由此可进一步印证本署的结论，那就是机策会根本没有就问题作出响应。这次调查的各项结论都是本署在认为可行的情况下，尽量根据实际的情况及事发时可预见的情况作出的，并非事后孔明，单凭事件结果而随便作出结论。

(c)　新机场启用的日期

政府当局曾于一九九七年十一月十五日致函机管局，表示新机场启用的日期不可以更改。机管

局及机统署高级人员向新机场调查委员会作供时亦有提及这点，本署并没有忽略。不过，从一九九七年十二月至一九九八年七月期间的正式记录中，却找不到任何资料证实他们的证供。总言之，尽管有关新机场启用日期的官方文件就只有政府当局那封信，但这封信给机管局传达了一个清楚的信息，那就是新机场启用的日期一经订定，就不可以更改。机管局在一九九七年十一月十七日的机管局董事会会议上，将这个信息如实转达董事会，而在一九九七年十二月至一九九八年七月期间，政府当局亦曾先后五次发出同样的信息，而且「这样的信息」每次都记录在案。申诉专员认为既然有正式的书面记录，较可靠的做法是优先考虑这些记录的数据，然后才参考事涉人士「事后」的陈述。

机策会的确一直都向机管局施压，要该局就所有重要事项作出汇报及评估，这点是毋庸置疑的。
可是，机策会并没有再多做一点工夫，检讨新机场在订定日期启用究竟是否实际可行。机统署
在一九九八年六月二十九日一份报告中曾经清楚记录，新机场若在订定日期启用是有风险的，
这点与政府当局的说法不同。无论机统署那份报告属于那类报告，即无论那份报告是定期汇报
有关情况的报告，或者是一些提出特殊建议的报告，既然机统署在报告中指出有风险存在，按
照常理，机策会也应在新机场启用前不久，就该份提及风险的报告进行深入和审慎的讨论才是。

(d) 机管局的监察和督导工作

本署明白，在一般情况下，政府不应干预机管局的内部问题。可是，机策会却曾经在其会议中
审慎讨论这些问题。这些讨论带出一个事实，那就是机管局的内部问题已经严重到可能会阻延
新机场的启用日期。《机场管理局条例》 订明，如果基于情况所需，行政长官可以作出干预。 虽
然从机管局以往的记录所见，需要政府当局作出干预的情况曾经出现，例如机管局内部出现问
题，以及工程出现延误等，但政府当局似乎并没有采取任何积极行动，纠正有关情况，亦没有
人建议行政长官作出干预，使新机场能够顺利启用。

就货站公司的评论所作的响应

18.7 (a) 航班数据显示系统对空运货物处理服务造成的影响

据停机坪飞机服务营办商向本署表示，他们遇到的问题，并非只是与航班数据显示系统有关。航班数据显示系统失灵之后，航班资料由机场运作控制中心以人手发布，停机坪飞机服务营办商须转为使用集群流动无线电通话系统通讯，而该系统在机场启用当日运作不畅顺。除了航班数据不准确、不完全、以人手发布的问题外，停机坪飞机服务营办商亦遇到运货拖卡不足的问题。他们声称运货拖卡不足，是由于货运营办商未能及时卸下运货拖卡上的货物所致。货站公司声称，运货拖卡不能循环使用，是因为未能预先知道准确的航班数据。毫无疑问，航班数据

显示系统失灵，令货站公司的运作效率降低，但大量航班须要更改似乎与运货拖卡的问题有更大关系。假如不是有如此大量航班须要更改，航班数据显示系统失灵对货站公司的运作造成的影响，可能不至如此大。事实上，货站公司向本署表示，在机场启用当日，该公司是根据原定
的航班资料来安排工作。

货站公司需时超过一个月，才能令超级一号货站运作正常，航班数据显示系统的问题却在远较
一个月为短的时间内便已克服。倘若货站公司余下的问题，只是「运作初期发生的小问题」，
则超级一号货站便无需这样长的时间，才能从机场启用当日出现的混乱回复到正常状态。

货站公司一位高级职员与本署举行会议时亦承认，该公司未能按预期的水平提供航空货运服务。

(b) 空运货物处理服务瘫痪是否因货站公司过分自信而起的问题

在地政总署通知货站公司从启德机场迁出的通知书中，地政总署表示，倘若该公司对在一九九
八年七月六日前迁出有困难，可与政府产业署联络。本署不能确定政府这样做是否询问货站公
司会否提出要求，保留启德机场的货站，以便超级一号货站的运作出现问题时作为后备。机场
启用后，超级一号货站的运作确实出现问题。因此，地政总署发出的迁出通知书，看来并非有
力的证据，足以证明货站公司因而相信启用日期不可以更改。然而，货站公司对更改启用日期
的唯一方法的理解，即有明显的证据证明运作上不可行，却与政府的理解一致。尽管货站公司在机场启用前才匆忙完成装修工程，有关系统亦只经过有限的测试，该公司认为，以他们经营
空运业20年的经验，在启用当日应该可以正常运作，因此，该公司并没有要求机管局向政
府建议，将机场启用日期再次延迟。该公司坚持超级一号货站可于机场启用当日准备就绪，除
了商业上的考虑外，申诉专员认为，货站公司对在机场启用当日整体运作会准备就绪过分自信，
以致货物处理服务在机场启用当日瘫痪，直至一九九八年八月才恢复正常运作。

申诉专员的整体评论

18.8 各有关机构就草拟调查报告提交评论，对申诉专员的初步调查及观察所得结果表达了他们的看法。此外，他们亦提供了补充证据／陈述书，并澄清了很多点事实和技术要点。申诉专员已审慎考虑所有评论，然而，他认为，除了若干事实数据须更新或修订外，无需要对草拟调查报告第十四、十五及十六章所述观点作重大的更改。

18.9　申诉专员获悉，政府当局及机管局已原则上接纳第十六章所载全部建议，而且，部分建议已经付诸实行。申诉专员希望政府当局及机管局日后会就余下建议的推行情况，定期提交进度报告。

18.10　申诉专员强调，这项直接调查的焦点在于行政方面：就行政措施欠妥善之处向有关机构提出意见，而非追究责任。有鉴于此，申诉专员认为第十六章所载建议，大体上有助提高公共行政的质素，尤其有助本港的机场保持世界第一流的水平。

鸣谢

18.11 在进行直接调查期间，本署曾召开 24 次调查会议，并先后九次出访进行调查，同时亦向有关机构及组织索取了大量档案、文件及书面证供，作为证据。申诉专员谨此向所有曾经协助本署进行这项直接调查的人士、机构及组织表示谢意。本署召开调查会议或出访调查前，有时只能预早很短时间通知有关机构及组织，但这些机构及组织仍乐意作出安排；在提交证据方面，虽然申诉专员所定的时限相当紧迫，但这些机构及组织亦能依期把证据送交本署。他们这样合作及支持本署的工作，本署十分感激。

18.12 在调查的整个过程中，申诉专员的名誉法律顾问及工程顾问向本署提供了不少宝贵的专业意见，申诉专员谨此再次向他们致谢。

结语要点

18.13 新机场工程结合了 10 项大型基建工程，其规模之巨，令举世瞩目。在进行这项工程期间，政府、机管局及其它有关方面所面对的种种问题和困难，其复杂程度可想而知，毋庸赘言。香港在短短 10 年间建成了一个面积比启德机场大九倍的现代化国际机场；这项工程完成后，市民现在可循陆路由全港各处直达大屿山。目前，新机场无论在客运或货运服务方面，运作情况已相当畅顺，机场保安及航空安全方面，至今亦没有出现问题。新机场工程的多项目标已经达到，相信这些成就可以列入《健力士世界纪录大全》。一九九八年七月六日当晚，虽然天气欠佳，但机场仍能在六小时内顺利搬迁到新址，如此表现，实在令人赞叹不已。虽然在机场启用当天及随后一段时间，新机场曾一度出现混乱及发生问题，而且由当日②至一九九八年八月，赤鱲角新机场的货物处理服务更一度陷于瘫痪，但因此而指责政府和机管局达不到目标，未能提供一个运作相当完善的国际机场（尽管未必一定要在机场启用当天或随后一段短时间内提供），实在是说不过去。因此，本署极力促请有关方面在审阅这份直接调查报告时，务必抱持正确的观点和态度。有一点虽然严格来说不在这次调查范围内，但有需要在此一提的是，申诉专员觉得事涉各方，尤其是政府和机管局，已经尽其所能，务求达到理想中的目标，而参与这项工程的每一个人和每一间机构，都是功不可没，值得赞许的。现在的新机场已足令香港引以自豪。

[illegible]

[illegible]**OMB/WP/14/1 S.F.53**

[illegible]

IL/GW/JT/RC/TY/CC/kl